FACTORES DETERMINANTES DE LA MODERNIZACION DEL SUBSECTOR FLORES EN COLOMBIA + d'Avila Magalhaes, Luiz. en Modernización de la agricultura en América Latina y el Caribe. IICA

625

625

ISSN-0253-4746

IICA

MODERNIZACION DE LA AGRICULTURA EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Granos, Argentina
Soya, Brasil
Flores, Colombia
Lácteos, Costa Rica
Frutas, Chile
Camarones, Ecuador
Hortalizas, México
Aves, Perú

PROGRAMA I:
ANALISIS Y PLANIFICACION DE LA POLITICA AGRARIA

1990

ANALIZADO - B-5796

CAPITULO 8

FACTORES DETERMINANTES DE LA MODERNIZACION DEL SUBSECTOR FLORES EN COLOMBIA

Luiz d'Avila Magalhaes

INTRODUCCION

La economía de las flores en Colombia constituye un caso exitoso de desarrollo de una actividad productiva moderna que tiene orígenes en el sector agrícola y desencadena eslabonamientos hacia atrás, de demanda de insumos, trabajo, capital y tecnología, y hacia adelante, de oferta de productos para el sector de servicios de comercialización y de renta a empresarios y trabajadores.

El crecimiento acelerado de la producción y de las exportaciones colombianas de flores hace pensar en una clase de empresarios que reacciona con rapidez a las señales y oportunidades del mercado, mediante inversiones macizas y crecientes en el sector rural. Asimismo, induce al análisis de cuáles fueron los estímulos macroeconómicos y sectoriales, traducidos en políticas gubernamentales, que permitieron que esas señales de mercado fuesen transmitidas y posibilitaran que la acción privada pudiera desarrollarse.

El contexto y la velocidad en que se dio la expansión de esa actividad crearon nuevos problemas a nivel de su comercio internacional (proteccionismo), que si bien fueron parcialmente superados por las sólidas bases con que ella se implantó, ofrece nuevos desafíos para su futuro crecimiento y presenta nuevas lecciones sobre el tema más amplio del desarrollo económico del sector agrícola y de las economías subdesarrolladas.

La organización de los productores/exportadores en una fuerte, esclarecida y combativa asociación de clase que pudiera despertar la atención gubernamental hacia ella y consiguiera organizar y defender sus intereses comerciales y legales en un competitivo y crecientemente protegido mercado externo nos puede enseñar, a su vez, algunas lecciones importantes sobre la relación entre el Estado y la sociedad civil en el contexto del desarrollo económico capitalista moderno de nuestras sociedades.

El presente trabajo es un pequeño relato preliminar de la evolución de esa economía, de naturaleza explorativa y ciertamente con algunas imprecisiones, incluso estadísticas, dado que no se pudo chequear con rigor las fuentes secundarias de informaciones aquí utilizadas.

Agradezco la colaboración del Dr. Augusto Donoso, Representante del IICA en Colombia; del Dr. Juan José Perfetti, Subgerente Económico de la Asociación Colombiana de Exportadores de Flores (ASOCOLFLORES); del Dr. Fernando Lombana Santamaría, Gerente de la empresa INTERFLORA; del Dr. Bernardo Guzmán Rico, Promotor Agrícola de PROEXPO; y de la Dra. Silvia de Gutiérrez, Directora de la empresa FLOWER TDG. CO., por sus valiosas informaciones que posibilitaron la preparación de este trabajo, aunque los conceptos aquí emitidos sean de entera responsabilidad mía.

ESBOZO HISTORICO

En 1965, el norteamericano Edgar Wells vislumbró la posibilidad de cultivar flores en la Sabana de Bogotá, dadas las condiciones ecológicas de esa región; altitud entre los 2 000 y 3 000 m, temperaturas entre 13° y 26°C, luminosidad y humedad adecuadas. Además, por la proximidad del aeropuerto, las flores podrían ser exportadas; y el suministro de insumos industriales nacionales o importados resultaba fácil, pues en Bogotá se concentra la base industrial del país. 1/

Como bien de lujo, era natural que el mercado principal para el producto fueran los países desarrollados, Estados Unidos especialmente, por su proximidad y vinculación a Colombia. Por ser un producto altamente perecedero, ya se definía el medio de transporte viable -el avión- y, por ende, la escala mínima de remesas, o sea, la unidad de tamaño de la producción/acopio y de su flujo hacia el mercado.

Alrededor de Bogotá predominaba una economía lechera extensiva y, por fuerza de las migraciones rural-urbanas, allí crecía un excedente de mano de obra cuyo componente femenino estaba disponible.

1/ Una importante fuente de referencia para este trabajo fue la tesis de grado de Claudia Marcela Castellanos, "La intervención norteamericana en la exportación de flores colombianas". Universidad Externado de Colombia, Departamento de Economía, Bogotá, 1986.

La tecnología de producción de cultivos de invernaderos y conservación en cuartos fríos fue traída del exterior, y posteriormente adaptada a las condiciones climáticas locales. [2/]

Lo que había que hacer, entonces, era vender la idea para la burguesía local e inversionistas extranjeros, de tal modo que se formara una masa crítica de inversión, volumen de producción y apoyo político-institucional que viabilizara el inicio de la actividad. Después, había que cuidar de la parte comercial, no sólo en Colombia, sino también en los mercados extranjeros, principalmente Miami, la entrada natural del producto en los Estados Unidos y Canadá.

ASOCOLFLORES finalmente propuso a los floricultores la "institucionalización" de la actividad, para la defensa de sus intereses en la parte doméstica y en el área internacional.

EL SUBSECTOR FLORES

La economía colombiana de flores tuvo:

a. Una etapa de implantación que duró hasta 1973, cuando la producción y la exportación crecían alrededor del 70% anuales y alcanzaron 5.6 mil toneladas y US$9.7 millones respectivamente (Fig. 1 y 2).

b. Un período de expansión hasta 1980, cuando la producción creció más de 26% anual y la exportación casi 33%, y llegó a 37.4 mil toneladas y US$101.4 millones.

c. Una fase de crecimiento más estable que dura hasta hoy, cuando la producción crece a un promedio anual de aproximadamente 11.8%, alcanzando cerca de 87 000 t y la exportación se expande a 8.29% anuales, y llega en 1983 a US$204.8 millones (Cuadro 1).

2/ Esos comentarios se apoyan en la experiencia relatada del Dr. Augusto Donoso, Representante del IICA en Colombia.

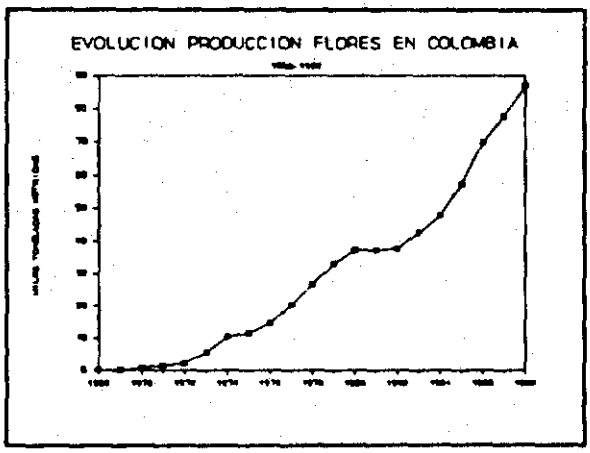

Fig. 1. Evolución de la producción de flores en Colombia. 1968-88.

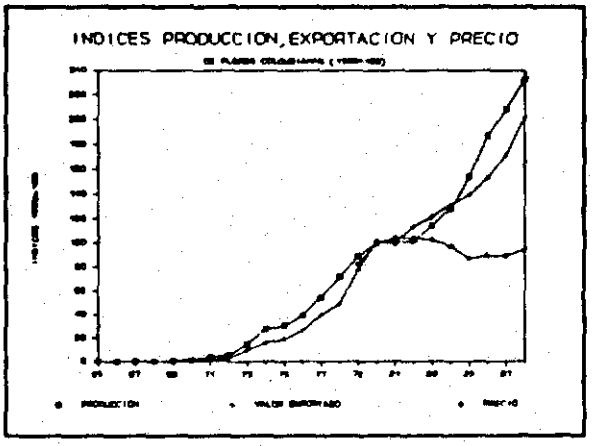

Fig. 2. Indices de producción, valor exportado y precios de exportación de flores colombianas (1980 = 100).

Fuente: Revista ASOCOLFLORES, N° 18. Abril 1989.

CUADRO 1

PRODUCCION Y VALOR DE REINTEGRO DE DIVISAS DE EXPORTACION DE LAS FLORES COLOMBIANAS 1965-1988

Año	Reintegros (US$1 000)	Var. Anual (y promedio del período) (%)	Producción (t)	Var. Anual (y promedio del período) (%)
1965	20	-	17	-
1966	80	400.0	55	223.5
1967	128	60.0	78	41.8
1968	300	135.0	15	98.7
1969	380	26.4	240	54.8
1970	991	160.9	736	206.7
1971	1 776	79.1	1 544	109.8
1972	3 489	96.4	2 193	42.0
1973	9 746	179.3	5 578	154.3
1974	15 924	56.9	10 367	85.8
1975	19 503	22.5	11 535	11.3
1976	26 883	37.8	14 670	27.2
1977	40 165	49.4	20 410	39.1
1978	49 300	22.7	26 759	31.1
1979	78 693	59.6	33 234	24.2
1980	101 360	28.8	37 432	12.6
1981	109 598	8.1	37 356	-
1982	114 605	4.6	37 865	1.4
1983	122 795	7.1	42 698	12.8
1984	132 993	8.3	47 988	12.4
1985	141 138	6.1	57 488	19.8
1986	154 701	9.6	69 875	21.5
1987	173 834	12.4	77 873	11.4
1988	204 765	17.8	87 019	1.7

Fuente: INCOMEX, Cálculos ASOCOLFLORES.

Los tipos de flores más producidos y exportados son el clavel (41% del valor exportado en 1987), las rosas (22%), el pompón (19%) y otras como crisantemo, margaritas, clavel miniatura, estátice, gypsophilla, gerbera, astromelia, buquets, lirios y orquídeas (Cuadro 2).

Más de 200 empresas cultivan aproximadamente 2 000 ha de flores en Colombia, en su mayoría localizadas en la Sabana de Bogotá (un 90% de la producción), además de las zonas de Rionegro y la Ceja, en Antioquia (Medellín) y en Piendamó (Cauca). FLORAMERICA, la más

grande empresa, de capital colombiano, cultiva cerca de 200 ha en diversos sitios del país, con tipos diferentes de flores. El cultivo modal del total de empresas es de 6 a 8 ha y la escala mínima económicamente rentable parece estar entre 3 y 4 ha, debido a posibles economías de tamaño en la administración de las empresas y en la comercialización externa (embarques mínimos, etc.).

CUADRO 2

PARTICIPACION PORCENTUAL DE LOS PRINCIPALES TIPOS EN EL VALOR TOTAL DE LAS EXPORTACIONES COLOMBIANAS DE FLORES 1983-1988

	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Astromeli	0.1	1.6	2.6	3.4	4.3	4.4
Clavel	50.6	48.2	44.8	41.3	40.9	40.1
Clavelmini	3.5	4.3	4.5	5.1	4.9	6.2
Pompón	19.7	19.3	19.7	19.4	19.0	18.6
Rosa	16.2	17.3	18.8	20.6	21.9	21.0
Otras	9.9	9.2	9.7	10.0	9.0	9.8
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: INCOMEX, Cálculos ASOCOLFLORES.

La vida productiva de un esqueje de clavel es de aproximadamente dos años y de esquejes de rosas, hasta 8 años. El primer corte o siembra ocurre a los 6 ó 7 meses de vida y se repiten cada 3/6 meses, con picos más o menos semestrales. La siembra de claveles ocurre principalmente en los meses de junio, agosto y octubre, para que la cosecha coincida con los picos de consumo en los mercados consumidores, procedimiento que se repite en los demás tipos de flores.

Los costos de producción de flores son muy altos y su tecnología bastante compleja. Se necesitan invernaderos, esquejes, el montaje de un sistema de irrigación, el uso intensivo de insumos químicos y de

mano de obra y gastos adicionales para el empaque del producto y su conservación en cuartos fríos. Según informaciones dispersas, [3/] la inversión fija cuesta cerca de US$100 000/ha; de ello en lo que más se gasta es en la construcción de los invernaderos (cerca del 40%, que incluye plásticos, alambres, postes, etc.), de los cuartos fríos con su maquinaria y de los pozos para el sistema de riegos.

En cuanto a los costos variables, son anualmente de US$120 a 240 000/ha [4/], principalmente con mano de obra para el manejo de las plantas (cerca del 50%), la adquisición y siembra de los esquejes (un 20%) y para los costos postcosecha (un 18%), principalmente para el empaque en cajas de carbón.

Los cultivos ocupan entre 16 (pompón y rosas) a 30 obreros/ha (claveles) anuales permanentes, lo que hace que las 3 000 ha de flores empleen cerca de 65 000 trabajadores, principalmente mujeres, que aportan a sus hogares alrededor de US$65 millones anuales.

La productividad de los cultivos es de cerca de 2.4 millones de claveles/ha, alrededor de 500 mil bunches de pompones/ha, y 1.3 millones de rosas o crisantemos/ha.

La tecnología de invernaderos ha sido perfeccionada y abaratada; se empezó con estructuras de madera y vidrio, que cambiaron para hierro y plásticos importados y hoy tienen una base de cemento, pie de hierro, plásticos nacionales (adaptados a las condiciones locales de luminosidad) y estructura aérea de cables de acero. También los equipos y las técnicas de riego se han cambiado y nacionalizado, adoptándose mangueras más adecuadas para el calor y la conducción

---

3/ La mejor fuente de información sobre el tema es J.A. Barrios, "Estudio macroeconómico sobre el sector de la floricultura de Colombia". Universidad de los Andes, 1980.

4/ Los costos variables oscilan de US$120 000/ha de claveles a US$240 000/ha de pompón. La mano de obra cuesta desde US$52 000/ha para pompón, hasta US$26 000/ha para claveles. Los esquejes y su siembra varían desde US$21 000/ha de claveles a US$150 000/ha de pompón.

de fertilizantes líquidos, y se introdujo el uso de microaspersores y compresores más económicos.

Como resultado de la demanda de esos equipos, materiales y tecnología, se desarrolló en el país una industria de bienes y servicios que los produce y que empieza a hacerlos disponibles y adaptables a otros cultivos, como la banana, los hidropónicos, etc.

La investigación básica permitió el desarrollo nacional de esquejes de buena calidad; recientemente empresas holandesas se asocian a empresas locales para el cultivo de bulbos y de plantas-madres.

EL MERCADO EXTERNO

El principal mercado, por su proximidad a Colombia, es Estados Unidos, seguido de lejos por la CEE, notablemente Reino Unido y Alemania, y Canadá (Cuadro 3).

CUADRO 3

PARTICIPACION PORCENTUAL DE SUS PRINCIPALES MERCADOS IMPORTADORES EN EL VALOR TOTAL DE LAS EXPORTACIONES COLOMBIANAS DE FLORES 1983-1988

Países	1980	1984	1985	1986	1987	1988	
						Valor	%
Canadá	1.8	2.5	2.4	2.4	2.3	4 156	2.0
CEE	19.4	9.9	9.7	10.2	10.6	24 438	11.6
Alemania	10.7	3.9	3.9	4.0	3.6	7 564	3.7
Holanda	2.4	1.1	1.1	1.1	0.9	2 476	1.2
Reino Unido	5.6	4.5	4.5	4.6	5.2	11 947	5.8
Otros	0.6	0.4	0.2	0.6	1.0	2 451	1.2
Estados Unidos	67.4	82.6	83.7	82.8	82.9	168 149	82.1
Otros Europa	7.0	3.7	3.2	3.6	3.3	6 336	3.1
Suecia	3.5	1.9	1.4	1.9	1.6	3 149	1.5
Suiza	1.1	0.7	0.7	0.8	0.8	1 626	0.8
Otros	2.4	3.7	1.1	1.0	0.9	1 561	0.8
Resto	4.4	1.3	1.1	1.0	0.9	1 676	0.8
TOTAL (US$)	101361	132993	141103	154701	173834	204 765	100.0

Fuente: Rev. ASOCOLFLORES Nº 18. Abril 1989.

Las empresas más grandes y las más antiguas, algunas de capital mixto extranjero-colombiano, tienen sus conexiones comerciales directas en Estados Unidos. Las más pequeñas operan por medio de agentes exportadores, ligados o no a mayoristas importadores estadounidenses ubicados en Miami, que les cargan a los productores algo así como 15% FOB de comisión de ventas, que normalmente son en consignación, con plazo de liquidación de hasta 30 días.

Cada uno de los mercados compradores tiene un pico de consumo en días festivos especiales, aparte del flujo normal de eventos sociales (matrimonios, funerales, etc.). En Estados Unidos esas fechas son: St. Valentine (febrero 14), St. Patrick (marzo 7), Día de Pascuas (Variable), Día de la Madre (segundo domingo de mayo) y Navidad (25 de diciembre). Los precios mayoristas acompañan los ciclos de variaciones estacionales de demanda, así que oscilan desde US$1.00/kg en julio, la peor época, hasta por ejemplo US$10.00/kg en febrero/marzo. Sin embargo, el mercado estadounidense está cambiando y la demanda fuera de los días-pico crece de manera significativa.

Una caja empacada para exportación tiene entre 12 y 18 kg de peso, según el tipo de flor. Cada caja con 15 kg de peso contiene cerca de 600 claveles en 50 a 60 ramas de 10 a 12 tallos, embalados en plástico y conservados contra el exceso de humedad.

Un avión mixto (carga-pasajeros) como el que hace Bogotá-Londres lleva cerca de 600 cajas (360 000 claveles). Un Jumbo 747 carguero transporta hasta 6 000 cajas (3.6 millones de claveles). En los picos de exportación, salen de Bogotá de 20 a 30 vuelos diarios de flores y el flujo normal es de 5 a 6 vuelos. Esas unidades son las que dan la escala económica de la producción y el mercadeo externo al por mayor de la economía de flores colombianas.

Actualmente los precios de flete aéreo, en términos promedios, son los siguientes: Bogotá-Miami, US$0.65/kg; Bogotá-Londres, US$1.86/kg; Bogotá-Tokio, US$3.25/kg. Los fletes son una parte muy importante de los precios finales de venta en los mercados importadores; se constata cómo el transporte es una barrera limitante para que las flores colombianas lleguen a los mercados europeos y japonés, además de otros costos y limitaciones de esos mercados.

Asimismo, Colombia ocupa el segundo lugar en la exportación mundial de flores, aunque bien abajo de Holanda, que se ubica dentro del más grande y protegido mercado comprador, la CEE, principalmente Alemania, Francia y Reino Unido. El mercado natural del país es Estados Unidos y secundariamente Canadá, así que el tamaño del mercado estadounidense y sus tendencias proteccionistas limitarán la futura expansión de las flores colombianas si continúa el ritmo de los años 70-80, por más que los esfuerzos de diversificación las lleven a conquistar mercados como el Japón y Suiza (Cuadro 4). Además, la competencia internacional parece aumentar en los últimos años, notoriamente por parte de Israel y España, que tienen mejores condiciones para alcanzar el mercado de la CEE, y de Tailandia, que tiene mejor acceso a Japón que Colombia.

Sin embargo, el mercado mundial muestra franca expansión (Cuadro 4), aunque los precios, por lo menos para las flores colombianas, vienen decreciendo (Cuadro 5) desde 1982.

El mercado europeo, además de tener más concurrentes (Holanda, Israel, España, etc.) es más exigente (certificación fitosanitaria) y más protegido, con aranceles del 24% en verano y de 17% en el invierno. Asimismo, ellos son calculados sobre precios CIF, lo que aumenta la barrera de acceso a Colombia.

El mercado estadounidense, por el contrario, no sólo es más accesible a Colombia, sino que es menos protegido, con aranceles de 8% en todo el año, calculados sobre precios FOB. No obstante, la amplia y creciente penetración colombiana en ese mercado produjo reacciones proteccionistas por parte de los productores locales. Así, el Gobierno de Estados Unidos ha aplicado las siguientes penalidades o amenazas a las exportaciones de Colombia:

- En 1977, la Cláusula de Salvaguardia del GATT, contra todas las flores importadas y, en 1979, contra Colombia específicamente.

- En 1982, la Ley de Derechos Compensatorios, bajo la cual se amenaza cobrar 8.9%, más tarde rebajada a 3.5% de FOB.

- En 1981 y 1984 también hubo amenaza, y en 1986 se utilizó la Ley Antidumping y se fijó el impuesto en 8.7%, luego reducido al 4.4%.

CUADRO 4

VALOR DEL MERCADO MUNDIAL DE FLORES [1/]
1981 y 1985-87 (US$106)

	1981		1985		1986		1987	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
IMPORTACIONES (CIF)								
Totales	1 175		1 292		1 734		2 212	
CEE	851	72.4	789	61.1	1 130	65.1	1 498	67.7
Alemania	596	50.7	467	36.2	655	37.8	834	37.7
Francia	79	6.8	95	7.4	150	8.7	211	9.5
R.Unido	59	5.0	91	7.0	123	7.1	177	8.0
Holanda	51	4.4	51	4.0	85	4.9	114	5.1
Italia	20	1.7	38	2.9	48	2.7	67	3.0
Canadá	18	1.6	25	2.0	29	1.7	31	1.4
Suiza	59	5.1	64	4.9	93	5.3	121	5.5
EE.UU.	129	10.9	284	21.9	301	17.4	321	14.5
Austria	38	3.3	37	2.8	49	2.8	66	3.0
Japón	18	1.5	22	1.7	37	2.2	58	2.6
Otros	62	5.2	77	5.5	95	5.5	178	5.3
EXPORTACIONES (FOB)								
Totales	1 045		1 122		1 509		1 944	
Holanda	682	65.2	744	66.3	1 038	68.7	1 354	69.7
Colombia	109	10.4	132	11.8	149	9.8	160	8.2
Israel	82	7.8	65	5.8	95	6.3	110	5.7
Italia	71	6.8	58	5.1	71	4.7	96	4.9
España	12	1.1	22	2.0	35	2.3	66	3.4
Tailandia	19	1.8	18	1.6	15	1.0	26	1.3
Otros	72	6.9	84	7.4	107	7.1	133	6.8

1/ Incluye flores y capullos, cortados para ramos y adornos, *frescos, secos*, blanqueados, teñidos, impregnados o preparados de otras formas.

Fuente: UNSO/ITC - ASOCOLFLORES.

CUADRO 5

PRECIOS IMPLICITOS DE EXPORTACION DE LAS PRINCIPALES FLORES COLOMBIANAS 1977-1978

Año	Clavel 1/	Pompón 2/	Rosa 1/	Promedio 2/ (11 Tipos)
1977	0.054	1.548	0.130	
1978	0.054	1.418	0.124	
1979	0.069	1.588	0.144	0.082
1980	0.076	1.821	0.175	0.099
1981	0.076	2.002	0.197	0.104
1982	0.078	1.980	0.231	0.104
1983	0.075	1.984	0.189	0.102
1984	0.073	1.917	0.177	0.097
1985	0.064	1.650	0.167	0.087
1986	0.058	1.405	0.155	0.089
1987	0.056	1.472	0.143	0.089
1988	0.060	1.560	0.143	0.094

1/ US$/Unidad.
2/ US$/kg.

Fuente: INCOMEX - ASOCOLFLORES.

Sin embargo, Colombia aún se beneficia del Sistema General de Preferencias de la CEE para claveles y de los Estados Unidos, para todas las flores [5/]. Con ese país, hay un Acuerdo de Suspensión de Vigencia, razón por la cual los floricultores hoy no tienen total acceso a los subsidios colombianos a las exportaciones por medio del CERT, los créditos PROEXPO y el Plan Vallejo, que serán comentados adelante.

5/ Esas informaciones provienen de la Revista Síntesis Económica Año XII, No. 558. Mayo/87. p. 15.

Los costos legales y de "lobby" de ASOCOLFLORES para las flores colombianas en Estados Unidos, en particular para la revisión anual de los impuestos "antidumping", ha costado a los floricultores hasta US$2.0 millones anuales, cuantía que podría ser aplicada, junto con aportes de los propios floricultores estadounidenses, en promover el consumo del producto, con mejores resultados para ambos. [9/]

Vale mencionar aquí un aspecto innovativo de los floricultores colombianos: haber participado en el desarrollo de nuevos mercados y canales de comercialización del producto en un mercado como el de EE.UU. que está cambiando y ampliándose. [1/]

Eso, más que el precio de las flores colombianas, es el factor responsable por cierto desplazamiento de los floricultores estadounidenses tradicionales en el mercado de la Costa Este.

LAS POLITICAS GUBERNAMENTALES

Al comienzo, la producción exportadora de las flores colombianas contó con apoyo específico del Gobierno, de tal modo que los créditos de esa acción se deben dar a los empresarios y técnicos pioneros, que incluso pagaron mucho para hacerlo, trayendo al país expertos extranjeros e importando materiales, equipos y tecnología.

Después se creó una masa crítica de inversión, producción e ingreso de divisas, apoyada a su vez por la presión política y la demanda de servicios que la actividad ha generado. Así empezaron las primeras señales del apoyo gubernamental.

El núcleo de agrónomos profesores de la Universidad Nacional que se ocupaba del tema se fortaleció. Fue creado un Departamento de Floricultura en la Facultad de Agronomía y se impulsaron las

---

9/ Revista Síntesis Económica, Año XII, No. 667. Junio/89.

1/ Véase Penn, J.B. "Condiciones de competencia en el mercado norteamericano y mundial de las rosas". Revista ASOCOLFLORES No. 18, abril/89.

investigaciones básicas (cultura de tejidos, etc.) y las aplicadas a las necesidades inmediatas de los productores, principalmente en la parte de producción de esquejes, obtención de nuevas variedades y cultivares, etc. A ese núcleo se agregaron grandes empresas, con sus propios grupos de investigadores.

Después, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) se involucró en el esfuerzo con programas de entrenamiento de mano de obra semiespecializada y de gerencia.

En la parte económica, PROEXPO, creado en 1969, empezó a proveer crédito en 1970 para inversión fija y para capital de trabajo, apoyo que se hizo notorio después de 1974 (Cuadro 6).

CUADRO 6

CREDITO PARA LAS FLORES (en Col.$ Corrientes)

Año	Fondo Federal Agropecuario	PROEXPO	
		Capital de Trabajo	Capital Fijo
1974	10 706	72 586	-
1975	2 709	95 313	4 550
1976	2 251	146 802	18 775
1977	6 061	654 936	13 825
1978	-	1 034 400	144 700
1979	-	1 381 844	113 600
1980	-	1 890 779	84 550
1981	-	2 673 500	273 189
1982	-	3 208 893	197 390
1983	-	3 712 234	307 540
1984	-	4 934 030	661 540

Fuentes: Fondo Fed. Agropecuario - Estadísticas Mensuales; PROEXPO, Subdivisión Financiera Departamento Crédito; In Castellanos, op.cit.

De 1972 a 1982, PROEXPO financiaba hasta 80% (de 1983 en adelante, hasta 90%) del valor a exportar, para capital de trabajo (Resol. 59/72), con plazo de hasta 6 meses (de 1972 a 1978) y después hasta dos años (de 1979 en adelante), a tasas de interés del 19% anuales, abajo de las tasas comerciales (en 1983, por ejemplo, estaban en 36% anuales). Hoy (Resol. 11/87) esas tasas con equivalentes a la tasa de captación de los Certificados de Depósito a Término (CDT) de los bancos a 90 días, con piso mínimo de 22.5% anuales.

Para capital de inversión, PROEXPO empezó a financiar a los floricultores en 1974 (Dec. 2366/74) y continúa haciéndolo a plazos de 2 a 6 años, a tasas de los CDT a 90 días, con piso mínimo de 25% anuales. [8]

También las flores se beneficiaron de los incentivos tributarios a la exportación creados a partir de 1967, como el CAT (Certificado de Abono Tributario), CERT (Certificado de Reembolso de Tasas) y el Plan Vallejo (exención arancelaria para importaciones de insumos).

El Plan Vallejo fue el primer instrumento de estímulo a ser operacionalizado [9]; consiste en exención de licencia previa, depósito previo y de aranceles a la importación de materias primas, productos intermedios y equipos utilizados en la producción destinada a la exportación.

Al abaratar y agilizar la importación de insumos, el Plan viabilizó la producción exportable, bajándole los costos y dándole, por consiguiente, competitividad internacional. Esto fue importante para el arranque de la producción comercial en larga escala de las flores colombianas, que en su etapa inicial era muy dependiente de equipos, máquinas e insumos importados, tales como plásticos para los invernaderos, esquejes, fertilizantes, plaguicidas, compresores, mangueras, etc.

---

[8] Para cultivos de exportación subsidiados, esas tasas llegan a 18% anuales, al tiempo que los CDT están a niveles de 28%.

[9] Reestructuración por Decreto 631/85.

Hoy ese Plan ya no es tan importante, porque la demanda por esos insumos impulsó la producción doméstica, que incluso adoptó y abarató la tecnología involucrada en esas importaciones. Con todo, hay que mantenerlo en vigencia para que la posibilidad de acceso a los insumos importados induzca a que la producción local de esos insumos mantenga precios y calidad competitivos y no se refugie en posiciones oligopolísticas o monopolísticas en el mercado doméstico.

Actualmente, para cumplir con el Acuerdo de Suspensión de Derechos Compensatorios de EE.UU., las flores colombianas no se benefician más del Plan Vallejo para importación de máquinas y capital fijo en general, y se mantiene el beneficio para la compra de insumos.

Los CAT eran títulos libremente negociables, emitidos con plazo de un año, exentos de impuestos, recibidos por los exportadores como un porcentaje de sus ventas externas, con que se podía pagar los recaudos del Impuesto de renta. Fijados inicialmente en 15% del valor FOB de las exportaciones, en 1974 ese porcentaje fue rebajado y categorizado (1% y 8%) en función de algunos criterios (las flores pasarán a recibir el 7%), luego modificados en 1978.

En 1982, los CAT fueron sustituidos por los CERT, estímulos también tributarios y con la misma operacionalidad (títulos) de aquellos, pero conceptualizados como reembolso de ciertos impuestos indirectos; de ese modo son aceptables por las normas del GATT y, por lo tanto, menos objetables como mecanismos de subsidio, a los ojos de los países importadores como los Estados Unidos, que ya empezaban a incomodarse por la creciente penetración de las flores colombianas en su mercado.

En efecto, las exportaciones de flores sufrieron variados cambios en los beneficios que recibieron de los CAT y CERT, en función de las presiones proteccionistas del exterior (Cuadro 7). Desde 1985, el Gobierno Colombiano estableció una tasa de cero por ciento para el incentivo CERT a las exportaciones colombianas de flores al mercado estadounidense. En cuanto a los otros mercados, por razones fiscales, el Gobierno fijó el incentivo en 9% sobre el valor FOB de las ventas, aunque la incidencia de los impuestos indirectos sobre los costos de materia-prima y mano de obra en la producción de flores superen aquel porcentaje.

Sobretodo, la economía de flores se benefició de manera indirecta con la política de incentivo de las exportaciones que se delineó en 1967 (Decreto 444), siguió vigente y se consolidó en los años posteriores; favoreció la diversificación y el crecimiento de las llamadas exportaciones menores.

CUADRO 7

EVOLUCION DE LOS CAT PARA PRODUCTOS SELECCIONADOS (% sobre valor FOB)

Productos	Años									
	74	75	76	77	78	79	80	81	82	83
Carne bovina	5	7	5	9	9	9	9	9	15	25
Peces ornament.	5	5	5	5	9	9	9	0	0	25
Mariscos	5	5	5	5	9	9	9	9	15	20
Langostinos	5	5	5	5	9	9	9	9	15	20
Flores	2.8	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0	4	5	20
Plátano	0.1	5	0.1	0.1	5	5	5	10	10	10
Tabaco	1	1	1	5	9	9	9	9	15	15
Algodón	1	1	1	5	5	5	5	9	15	20
Ajonjolí	-	-	-	-	-	5	5	5	9	20

Fuente: Revista Legislación Económica. Extraído de Castellanos, op. cit.

El Decreto 444, mediante el cual se eliminaron los cambios múltiples y se estimuló a la exportación, marcó el inicio de la reciente apertura de la economía colombiana hacia el exterior, después que el crecimiento hacia adentro, por medio de la industrialización sustitutiva de importaciones empezó a agotarse como estrategia de desarrollo. Esa estrategia se basó no sólo en los incentivos mencionados anteriormente (PROEXPO, CAT, CERT, Plan Vallejo), sino también en una política más o menos consistente de devaluación de la moneda, que premió a las exportaciones menores del país (Cuadro 8).

PERSPECTIVAS Y PROBLEMAS

El crecimiento de las exportaciones colombianas de flores tiende a estabilizarse y a perder su ritmo, dadas las condiciones y limitaciones específicas de su principal mercado, el estadounidense, por fenómenos de saturación, competencia y proteccionismo.

CUADRO 8

TASAS DE CAMBIO NOMINAL (TCN) Y REAL (TCR) DE PESOS COLOMBIANOS AL DOLAR

Año	TCN	VAR %	EE.UU. WPI 1/	Col IPC 2/	VAR %	TCR 3/	VAR %	Precio Internacional Café US$/70 kg 4/	
1962	6.6	-	54.2	17.1	-	20.9	-	56.1	-
1963	8.9	36.3	54.0	22.5	31.6	21.5	3.0	55.5	-1.1
1964	9.0	0.3	54.1	26.5	17.8	18.4	-14.4	73.5	32.4
1965	9.81	9.0	55.2	27.4	3.4	19.8	7.4	70.6	-3.9
1966	12.92	31.7	57.1	32.8	19.7	22.5	13.6	65.7	-6.9
1967	14.09	9.1	57.2	35.5	8.2	22.7	0.9	61.2	-6.8
1968	16.03	13.8	58.6	37.6	5.9	25.0	10.1	60.1	-1.8
1969	17.22	7.4	60.9	41.4	10.1	25.3	1.3	60.8	-1.2
1970	18.35	6.6	63.1	44.2	6.8	26.2	3.5	79.6	30.9
1971	20.06	9.4	65.2	47.9	8.4	27.3	4.3	68.1	-14.4
1972	22.01	9.6	68.1	54.3	13.4	27.6	-1.1	76.3	12.0
1973	23.81	8.2	77.0	65.5	20.6	28.0	1.4	94.7	24.1
1974	27.10	13.8	91.5	81.4	24.3	30.5	8.8	98.1	3.6
1975	31.20	15.1	100.0	100.0	22.8	31.2	2.3	97.5	-0.6
1976	34.97	12.1	104.6	120.4	20.4	30.4	-2.6	215.9	-
1977	36.92	5.6	111.1	160.2	33.1	25.6	15.8	356.4	65.1
1978	39.25	6.3	119.7	188.7	17.8	24.9	-2.7	246.3	30.9
1979	41.50	5.7	134.7	235.2	24.6	23.8	-4.5	259.9	5.5
1980	45.05	8.5	153.6	297.6	26.5	23.2	-2.3	232.4	-10.6
1981	51.19	13.6	167.6	379.0	27.3	22.6	-2.6	189.8	-18.3
1982	59.89	17.0	171.1	472.6	24.7	21.7	4.1	205.5	8.3
1983	73.35	22.5	173.4	566.1	19.8	22.5	-3.7	192.9	-6.1

1/ Wholesale Price Index.
2/ Indice de Precios al Consumidor.
3/ Precio Centrales ex-dock de la Organización Internacional del Café
4/ 1976-83: IOC. Centrales menos costos externos.

Fuente: Jorge García García y Gabriel Montes Llamas, "Final report of the political economy of agricultural pricing policies: Colombia 1960-83". Banco Mundial-IFPRI, 1987.

Esa perspectiva solamente podría modificarse si hubiera cualquier problema futuro que redujera de manera drástica las exportaciones o el mercado del principal concurrente de Colombia, o sea Holanda, ubicado en el principal centro importador mundial, la CEE.

También cambiaría la situación si Colombia, y no Holanda, Israel o España, consiguiera un "break through" que colocara al país en posición nítidamente más ventajosa en la oferta mundial, como serían la creación e imposición al mercado importador de nuevas especies, variedades o cultivares desarrollados localmente, o un avance tecnológico que rebajara en forma drástica los costos de producción y los precios colombianos.

Sin embargo, aún existen cosas que se podrían hacer para rebajar costos y precios, aumentar la producción exportable o la ganancia de los productores/ exportadores. Entre ellas:

- Bajar costos de fletes aéreos.
- Construir cuartos fríos y terminales especiales de carga en los aeropuertos de Bogotá y Miami.
- Bajar costos de producción de esquejes y de importación de plantas-madres.
- Liberar importaciones de cartones para empaques, de fertilizantes, insecticidas y plásticos de invernaderos, todos monopolizados u oligopolizados en el mercado colombiano.

Otra de las perspectivas que se esbozan es la expansión del negocio a otros países como Costa Rica, Ecuador o República Dominicana, aprovechando:

1. incentivos económicos que algunos de esos países conceden para la producción interna volcada a la exportación de flores;
2. costos más bajos de insumos, importaciones o mano de obra;
3. acceso facilitado al mercado estadounidense.

De hecho, algunas empresas colombianas ya siguen ese camino.

La adaptación masiva de la tecnología de invernadero a las condiciones y costos del país abren, además, posibilidades en otros cultivos, como los de cogumelos, escargots y otros especímenes exóticos o raros, además de algunas frutas o esencias más tradicionales y con alto valor nutritivo.

Otra de las perspectivas que se esbozan es la asociación de los productores estadounidenses y colombianos para la promoción y propaganda del producto que impulsen las ventas, más allá de sus tendencias recientes en el mercado de los Estados Unidos; ello disminuiría la resistencia de los productos de aquel país a la competencia colombiana. Esa idea ya empieza a fructificar, a pesar de algunas resistencias y de los problemas prácticos para concretar dicha asociación.

Un problema recurrente a las exportaciones colombianas de flores es el proteccionismo de los principales mercados, Estados Unidos y CEE. Para enfrentarlo hay que mantener continua movilización de los productores/exportadores, por medio de sus entidades de clase (ASOCOLFLORES), etc., en contra de continuas tentativas de los productores de esos países en dificultar aún más el acceso colombiano a esos mercados. Para reducirlo habría que contar con el apoyo gubernamental, principalmente en las esferas diplomáticas, en negociaciones no sólo bilaterales sino también en foros como el GATT.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Los postulados prebischianos que justificaron o explicaron la industrialización de sustitución de importaciones vía protección del mercado interno también llevaron a justificar o explicar la relativa desatención con que el gobierno y la propia sociedad urbana trataron o aún tratan al sector agrícola. Esa desatención se basaba en explicaciones del lado de la oferta y de la demanda por productos del sector agropecuario. De un lado, se decía que la demanda externa (por las elasticidades precio y renta) e interna (por la pobreza de los consumidores urbanos y rurales) por productos agrícolas no era dinámica. Si eso vale para productos tradicionales, principalmente los cereales, no se puede decir lo mismo para los productos exóticos, más elaborados y de mejor calidad nutricional o de "marketing", como los camarones, frutas, yogurt, flores, alimentos industrializados o alimentos "naturales" (sin químicos).

En cuanto a la oferta agropecuaria, el preconcepto era que el sector no responde a precios ni se moderniza, a causa del atraso cultural y el arcaísmo de la estructura agraria. Pero lo que se ha observado en años recientes es que en algunos países latinoamericanos hay una nueva clase empresarial agrícola, muchas veces proveniente de la ciudad, compuesta por industriales, comerciantes y profesionales liberales que: (1) invierte pesadamente en agricultura; (2) que adopta o ella misma crea tecnología moderna; y (3) que se organiza políticamente para exigir que el adormecido sector público cumpla con sus funciones en el campo, sea con inversiones en infraestructura, investigación o educación, sea con políticas sectoriales adecuadas, sea aun con políticas macroeconómicas que no impidan que los estímulos, precios, costos y oportunidades del mercado internacional lleguen hasta la economía agrícola.

Las flores colombianas constituyen uno de esos casos, como también lo son las frutas chilenas, los camarones ecuatorianos, la soya brasileña y tantos otros ejemplos. Lo más importante de ello no es tanto la historia técnica o la constatación estadística del crecimiento de la producción o de la exportación de esos productos, sino descubrir cuáles fueron los factores socio-políticos y culturales que posibilitaron la existencia de esos casos, para que puedan ser ensayados y repetidos con más productos y en más países.

Esta claro que parte de esos factores se relaciona con algunas políticas macroeconómicas que orientan la economía hacia el exterior. Otra parte son las políticas sectoriales que corrigen algunos sesgos de un ultrapasado modelo de urbanización y de industrialización sustitutiva de importaciones, vía protección del mercado doméstico, que tanto perjudicaron al sector agrícola. Otra parte aún tiene que ver con la atención a problemas específicos que impiden la dinamización de la producción y/o del mercadeo de productos determinados.

Asimismo, la investigación que se debe hacer tiene que examinar las condiciones que propicien la existencia, la creación, la motivación y el empuje de unos cuantos empresarios pioneros que decidan invertir en el campo y que se organicen para la solución de sus problemas colectivos o para ejercer presión política o institucional en el sector público, con el propósito de que éste se despierte y cumpla su papel.

La historia de las flores no describe todo lo que sucede en Colombia. Los bananeros de Urabá, los hidropónicos de la Sabana, la

moderna agroindustria de leche, los primeros ensayos para el despliegue de una creciente economía exportadora de frutas tropicales muestran el dinamismo de un sector agrícola que no quiere estancarse, a despecho de la violencia narcotraficante, del boleteo guerrillero y de una sofocante burocracia político-partidaria que dificulta el proceso de descentralización que haría despertar a un Estado que sólo hace pocos años salió de Bogotá.

A N E X O

CUADRO 1

EXPORTACIONES COLOMBIANAS 1/
1987 - 1988

			(Millones de dólares) Participación en el Total	
	1987	1988	1987	1988
Café	1 714	1 661	44.0	38.0
Carbón	352	413	9.0	9.5
Ferroníquel	77	179	2.0	4.1
Menores	1 736	2 117	45.0	48.4
Sector Agropecuario	631	783	16.4	17.9
Banano	252	302	6.6	6.8
Flores	174	205	4.6	4.7
Algodón	52	73	1.3	1.7
Azúcar	18	55	0.4	1.3
Otros	135	147	3.5	3.4
Sector Industrial	1 022	1 209	26.4	27.7
Sector Minero	83	125	2.2	2.8
Total	3 879	4 370	100.0	100.0

1/ No se incluyen las exportaciones de petróleo y sus derivados.

Fuente: INCOMEX, Cálculos ASOCOLFLORES.

CUADRO 2

PRINCIPALES EXPORTACIONES AGROPECUARIAS MENORES COLOMBIA, 1980 - 1988

VALOR DE LAS EXPORTACIONES

(Millones de dólares)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Algodón	101.8	109.2	14.0	31.0	52.4	64.0	46.9	52.0	73.4
Azúcar	175.5	74.6	47.6	68.7	39.2	40.5	34.8	17.7	54.8
Banano	108.2	135.9	154.4	166.0	201.3	224.8	221.0	252.1	301.5
Carne bovino	33.1	59.5	45.5	30.3	12.3	11.4	20.2	32.8	13.9
Flores	101.5	109.7	114.5	122.8	133.0	141.4	154.8	174.1	204.7
Tabaco negro	24.8	20.5	24.3	25.0	23.5	22.0	20.5	15.8	17.7
TOTAL	544.9	509.4	400.3	443.8	461.7	504.1	498.2	544.5	667.6

VOLUMEN DE LAS EXPORTACIONES

(Millones de dólares)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Algodón	58.1	68.3	9.1	19.8	29.7	52.4	51.8	N.D.	N.D.
Azúcar	290.0	185.5	269.9	303.3	202.6	376.9	261.2	N.D.	N.D.
Banano	796.3	874.2	818.6	881.3	1039.8	1041.1	1002.0	N.D.	N.D.
Carne	16.2	23.9	20.1	12.8	5.5	6.4	12.1	N.D.	N.D.
Flores	37.4	37.4	37.8	42.7	48.0	57.7	69.9	77.9	87.0
Tabaco	16.2	10.2	10.9	10.9	12.2	11.7	11.3	N.D.	N.D.

Fuente: INCOMEX, Cálculos ASOCOLFLORES.