

POLÍTICA AGRARIA COLOMBIANA PERÍODO 1990-1994

Rafael Vásquez Ordóñez¹

ANTECEDENTES²

Durante el período 1986-1990, las acciones relativas al sector agrícola del país se orientaron, fundamentalmente, a recuperar el crecimiento de la producción agropecuaria, a canalizar recursos para invertir en el mejoramiento de vida campesina, a incrementar la oferta de productos exportables mediante la modernización y la recapitalización del sector y, finalmente, a garantizar una oferta adecuada de alimentos y materias primas para abastecer el mercado nacional.

Para lo anterior, se trató, primeramente, de asegurar precios estables y remunerativos a los productores a través de los llamados precios de sustentación y, luego, de reducir costos de producción y comercialización mediante diferentes estrategias. De esta manera, se esperaba restituir la rentabilidad disminuida de la agricultura, así como motivar e incrementar la inversión privada en el sector. Con relación al mejoramiento de vida campesina y rural, se rediseñaron los planes nacionales de rehabilitación y de desarrollo rural campesino, tipo PNR y DRI, y se canalizaron recursos para ello a través de las entidades agrícolas especializadas gubernamentales: Minagricultura, Fondo DRI, Incora, etc.

Los primeros resultados de las acciones anteriores se reflejaron en 1987 en una mayor producción, sustitución de importaciones de materias primas y recuperación de los precios agrícolas. Sin embargo, en el primer semestre de 1988, factores climáticos adversos ocasionaron descensos en la producción, en especial de los productos de la canasta

de consumo familiar (arroz, frijol, maíz) con el consabido incremento de los precios, lo cual obligó la apertura de importaciones por parte del Gobierno.

Para el segundo semestre de 1988, se reajustaron los precios de sustentación y ello indujo una respuesta favorable de los productores con un incremento significativo del 42% en los volúmenes de producción con respecto al año inmediatamente anterior.

En 1989, se reforzaron las acciones anteriores con el llamado "Plan de Oferta Selectiva". Con dicho Plan se trataba de estimular y apoyar técnica y financieramente la producción de ocho productos agropecuarios: maíz, arroz, yuca, carne, hortalizas, frijol, leche, soya y tres oleaginosas de ciclo corto: la canola, el girasol y el ajonjolí. El resultado fue un aumento considerable de la producción de dichos bienes así como la reducción de sus importaciones. Igualmente, los precios de sustentación se mantuvieron por encima del índice de inflación y del aumento de los costos de producción, lo cual mejoró la rentabilidad y elevó los ingresos de los agricultores productores.

Sin embargo, el apoyo a los productos de Oferta Selectiva ocasionó, también, sobreproducción (caso del arroz) y desviación del crédito total hacia ellos y en desmedro de los demás (caso del algodón). Los costos de producción, tales como el arrendamiento de la tierra, se dispararon y el precio para el consumidor no acusó disminuciones significativas. Por ello, Fedesarrollo anotaba como, para el país, "...en lugar de aplicar la política de Oferta Selectiva era más importante emplear los recursos del Idema y de otros organismos en programas de mejora del transporte y la comercialización y de incremento de la productividad de los cultivos".

En materia de reforma agraria, muy pocas acciones se adelantaron y las principales se orientaron a garantizar a los productores, situados en zonas de clara vocación agrícola, la propiedad sobre sus tierras adecuadamente explotadas.

En relación con las exportaciones e importaciones del sector, en octubre de 1990, el Conpes aprobó la eliminación del Régimen de Licencia Previa para la gran mayoría de los productos agrícolas. Se ar-

¹ Profesor. Facultad de Agronomía. Universidad Nacional de Colombia. Santafé de Bogotá.

² Salvo indicación contraria las cifras aquí mencionadas provienen de:
- Economía Colombiana. Revista de la Contraloría General de la República. Varios números.
- Minagricultura. Resolución N° 00140 y Decreto 672 de 1991 (Sobre Franjas de Precios).
- DNP-Minagricultura. Documento DNP 2511. 1991
- Diarios El Tiempo, El Espectador y La República. Varias ediciones de 1990 a 1995.

gumentaba cómo la sustitución del mecanismo de restricción cuantitativa de las importaciones por el de su liberación produciría señales claras en el mercado, las cuales permitirían al productor y a los importadores tomar mejores decisiones en cuanto a la asignación de sus recursos.

Como los precios agrícolas variaban mucho más que los de los productos manufacturados, se justificaba diseñar un mecanismo para su estabilización. Así nacieron las franjas de precios. Estas debían evitar la transmisión de las variaciones externas de los precios internacionales al mercado interno casi que automáticamente. De otra parte, debían posibilitar la toma de decisiones de inversión a largo plazo, incrementando con ello la productividad, la eficiencia y el crecimiento sectorial.

A mediano plazo, el equilibrio entre los precios domésticos y los internacionales llevaría a la competitividad en el mercado externo, a la promoción de las exportaciones y/o a un mejor abastecimiento del mercado doméstico a precios favorables para el consumidor.

Otras acciones de política agraria durante estos años 87-90 fueron: la creación de los Fondos de Estabilización de Productos Agropecuarios de Exportación, del Sistema Nacional de Transferencia de Tecnología (Sintap), del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro) y del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario. Así mismo y según el Minagricultura, los esfuerzos se orientaron hacia la modernización y capitalización del campo, el incremento del ingreso de los productores, la reducción de los costos de producción, mejores precios de sustentación, incrementos en la productividad, abastecimiento del mercado interno e incentivos a la sustitución de importaciones y promoción de las exportaciones.

INTRODUCCIÓN

Con la posesión de la administración del presidente Gaviria en agosto de 1990, la política económica en general se orientó hacia la promoción de un menor intervencionismo del Estado en los asuntos económicos, la apertura e internacionalización de la economía y su modernización.

Concretamente, para el sector agropecuario, se planteaba como éste "...pionero en la inserción del

país en los mercados externos y tradicionalmente responsable de la mayor parte de nuestras exportaciones encontrará, en la política de internacionalización y modernización de la economía, un acicate para fortalecer su presencia exportadora. La competencia que deberá afrontar estimulará el incremento de su productividad y eficiencia y la mejora de su competitividad. En consecuencia, una política de apertura integral como la efectuada por Colombia, que no discrimine contra el sector agropecuario, le brinde unas reglas de juego claras y transparentes, fijadas, en buena medida, por el mercado y utilice herramientas sectoriales que, como la investigación y transferencia de tecnología, la inversión en riego y drenaje, la disponibilidad de crédito oportuno y suficiente y la mejora en la comercialización, ataquen los tradicionales cuellos de botella del sector, contribuirá a la obtención de una mayor eficiencia del aparato productivo³

En realidad, así, se abandonaban los anteriores planes sectoriales de desarrollo agropecuario, los cuales, mal que bien, trataban de identificar y de priorizar los problemas estructurales a fin de buscarles solución y se optaba por una formulación de "instrumentos" encaminados a coordinar y racionalizar las inversiones públicas en el sector.

Seguramente, el nuevo modelo de internacionalización de la economía, para el cual el mercado es el mecanismo clave en la asignación de los recursos, así como la experiencia histórica, mostraban la imposibilidad e innecesariedad de programar sectorialmente dada la inexistencia de mecanismos institucionales y legales, así como de una estructura económica y estatal que permitiera, tanto el control de los niveles de inversión, como de los volúmenes de producción de manera sectorial.

Entonces, el organismo de planeación (DNP y/o Minagricultura) debía limitarse a regular las actividades económicas ordinarias y de funcionamiento del sector, a fin de armonizar los diferentes intereses que se manifestaran en su interior. En efecto, al no contar con mecanismos efectivos y compulsivos al nivel de la programación sectorial, el Estado podía realizar solamente una función coordinadora y racionalizadora de las actividades económicas.

Dados los supuestos anteriores, la nueva planificación agropecuaria era sólo una formulación de política sectorial encaminada a coordinar la inversión pública en la agricultura. No pretendía una programación detallada y se limitaba a operar con el sector tomado globalmente en su acepción más general.

3 MINAGRICULTURA., 1991., "Memorias al Congreso Nacional 1990-1991", Bogotá, pp.14.

ACCIONES INICIALES

La nueva Administración incluyó, entonces, a la agricultura en el proceso de apertura e internacionalización de la economía. Un primer paso para eliminar efectos inflacionarios causados por los productos agrícolas fue la congelación de los precios de sustentación. Según Minagricultura, el objetivo del Gobierno era hacer competitiva la producción, fomentar las exportaciones y disminuir los costos de producción mediante la liberación de las importaciones de insumos y equipos de uso agrícola.

En adelante, los precios de los productos agropecuarios serían los del mercado. Cualquier bróte especulativo se contrarrestaría con importaciones. Sin embargo, se mantenían ciertos niveles de protección para productos competitivos externamente y el sistema de franjas de precios para disminuir las oscilaciones del mercado internacional y los efectos de los subsidios aplicados por los países industrializados.

Simultáneamente con lo anterior el Gobierno fijó la política de crédito agropecuario para ejecutar en 1991: liberó los intereses sobre los préstamos agropecuarios, amplió a \$350.000 millones (32% de aumento) el presupuesto para fomentar la producción rural, conservó sin alteración las tasas de interés para los pequeños productores y facilitó la participación de todas las entidades financieras en este tipo de operaciones.

La Junta Monetaria, al configurar el nuevo esquema de crédito del Fondo de Financiamiento Agropecuario (Finagro), diseñó un plan cuatrienal hasta 1994. Suprimió las inversiones forzosas previstas en la Ley 5a y en los títulos de resolución 57. Ahora estas inversiones serían más rentables, pues el interés pasaba del 20 al 29% anual. Dichos títulos se dividían en dos grupos: Títulos A para pequeños productores (32% de interés) y Títulos B para medianos y grandes con un interés tres puntos por debajo del de los créditos comerciales.

De otra parte, se desmontó el régimen de licencia previa. En efecto, todos los productos agropecuarios quedaron de libre importación. En adelante, su grado de protección se establecería mediante franjas de precios y aranceles variables, los cuales serían aumentados o reducidos según las cotizaciones internacionales del producto que se deseara importar. El Idema perdía el monopolio que había tenido en la importación de alimentos. El estatuto antidumping protegería, también, a los agricultores, pues se aplicaría cuando se detectaran prácticas comerciales desleales.

Con relación al Programa Nacional de Transferencia de Tecnología (Pronata), éste sería financiado por el Banco Mundial (US\$92 millones = \$50.000 millones) y la Nación (\$40.000 millones) y se dirigiría hacia la aplicabilidad de las investigaciones en el campo productivo y la conservación de los recursos naturales. Se proyectó para 5 años y debía atender a 300.000 agricultores a través de las Unidades de Asistencia Técnica Municipal (Umatas). Algunos de los productos incluidos en el Programa eran la papa, el maíz, el frijol, la yuca, los frutales, las hortalizas, el plátano, la ganadería de doble propósito, el arroz, la soya, el sorgo y la cebada.

En síntesis, las acciones iniciales podían resumirse así: crédito a través del Fondo de Financiamiento Agropecuario (Finagro), transferencia de tecnología mediante el programa Pronata y modernización y reconversión de cultivos agrícolas a través de nuevas políticas arancelarias y de comercialización.

La SAC y Fenalce criticaron dichas acciones por insuficientes y solicitaron al Gobierno la declaración de emergencia económica para el sector, dados los múltiples problemas por los cuales, según ellos, atravesaba. Por el contrario, otros gremios como los bananeros, los avicultores y los procesadores de materias primas agrícolas, expresaron su apoyo a la nueva política agraria.

Franjas de Precios

Sobre la determinación de las franjas de precios vale la pena señalar: los productos escogidos fueron el trigo, la cebada, el maíz, el arroz, el sorgo y el frijol de soya, los cuales son básicos en el consumo nacional y presentan grandes fluctuaciones en sus precios. El Minagricultura se encargaba de calcular la franja para cada producto según el siguiente procedimiento:

- a. Se tomaban los promedios mensuales para los últimos cinco años de los precios internacionales registrados en los mercados relevantes.
- b. A los promedios mensuales indicados se aplicaba, como deflactor el Índice de Precios al Consumidor de los USA para el período correspondiente.
- c. Estos precios ya deflactados se ordenaban de mayor a menor, eliminando los 15 mayores y los 15 menores.
- d. Los precios máximos y mínimos resultantes se denominaban precio techo y precio piso, respectivamente y constituían los límites de la

franja y sobre los cuales se calculaban los aranceles variables.

La metodología para liquidar los aranceles variables de los productos era la siguiente:

1. Cuando el precio oficial de importación del producto se ubicaba dentro de los límites de la franja, únicamente se aplicaba el gravamen arancelario ad-valorem sobre el precio oficial del producto importado.
2. Cuando el precio oficial de importación del producto era inferior al señalado en el precio piso de la franja:
 - a. Se liquidaba el arancel ad-valorem sobre el precio oficial del producto.
 - b. Se liquidaba el arancel ad-valorem sobre el precio piso respectivo.
 - c. Se adicionaba al precio piso de la franja el resultado de la liquidación de su arancel ad-valorem señalado en b.
 - d. Se adicionaba al precio oficial el resultado obtenido en el literal a.
 - e. Se calculaba la diferencia entre los resultados obtenidos en los literales c. y d.
 - f. Finalmente, el arancel variable resultaba de adicionar las cifras obtenidas en los literales a. y e.

Cuando el precio oficial de importación del producto era superior al precio techo de la franja:

- a. Se liquidaba el arancel ad-valorem sobre el precio oficial del producto.
- b. Se liquidaba el arancel ad-valorem sobre el precio techo-respectivo.
- c. Se adicionaba al precio techo de la franja el resultado de la liquidación de su arancel ad-valorem señalado en el literal b.
- d. Se adicionaba al precio oficial el resultado obtenido en el literal a.
- e. Se calculaba la diferencia entre los resultados obtenidos en los literales d. y c.
- f. Finalmente, el arancel variable resultaba de restar de la cifra obtenida en el literal a. la cifra obtenida en el literal e., sin que, en ningún caso, se pudiese aplicar un arancel variable inferior a cero.

El período de vigencia de la franja de precios estaba relacionado con el ciclo de producción de los productos sujetos a este mecanismo. Para el caso

colombiano, correspondía a cultivos transitorios de ciclo semestral, por ello las franjas debían revisarse cada seis meses.

Los rangos de las franjas comenzaban a regir a partir del 1º de julio de 1991. El piso de las diferentes franjas se ubicaba por encima de los precios internos, lo cual permitía un nivel de protección similar al que disfrutaban los productos. Para las materias primas básicas se fijaba un arancel ad-valorem del 30%. Para los productos con algún grado de procesamiento uno del 50%.

La franja de precios de cada producto se calculaba de manera automática en cada semestre y se anunciaba con la debida anticipación a la toma de decisión de siembra de los productores.

El Consejo Superior de Comercio Exterior suministraba a la Aduana Nacional las distintas cotizaciones posibles para cada producto, así como su correspondiente arancel. Igualmente, suministraba semánalmente las cotizaciones internacionales vigentes, a fin de que la entidad recaudadora aplicara las adiciones o reducciones en función a dichas cotizaciones semanales y tomando como fecha la del embarque del producto.

Así, por ejemplo, para el arroz, el más importante de los productos del grupo de alimentos, se fijaron los precios internacionales mínimos y máximos sobre los cuales se aplicaría el arancel variable. Teniendo en cuenta el precio de la tonelada en el mercado de Bangkok (primer exportador mundial) más fletes, seguros y otros, es decir, el costo del grano importado puesto en puerto colombiano (CIF), el precio promedio mínimo de los últimos 5 años fue de US\$266 la tonelada, mientras que el máximo fue de US\$350. Si los precios del arroz blanco en Bangkok oscilaban entre estas dos cifras el impuesto de ingreso al país sería del 50%. Para el arroz en cáscara se fijó un arancel del 30%.

Cuando los precios del mercado de Bangkok se situaran por encima o por debajo de los mínimos o máximos establecidos, los aranceles se modificarían así: si la tonelada de arroz blanco puesta en puerto colombiano (CIF) costaba menos de US\$266, el arancel del 50% se incrementaría automáticamente hasta colocar los precios externos a nivel competitivo con los internos. Esto evitaría la importación masiva del grano extranjero. Al contrario, si el precio externo se situaba por encima de US\$350 la tonelada, el arancel disminuiría para evitar la especulación de productores y comercializadores nacionales.

LA CRISIS DE LA AGRICULTURA

CRECIMIENTO AGROPECUARIO 1990-1992	
AÑO	CRECIMIENTO
1990	6,6%
1991	3,3%
1992	-0,9

Fuente: Ministerio de Agricultura. Marzo, 1993

Según el Ministerio de Agricultura, la producción agropecuaria registró en 1992 un decrecimiento del -0,9%, cifra muy inferior a la del año inmediatamente anterior: 3,3%. En realidad y según este mismo Ministerio una recesión así no se registraba desde 1982 : -1,0%.

Los cultivos semestrales tales como el maíz, arroz, sorgo, soya, trigo, cebada, algodón, frijol y ajonjolí decrecieron en un 11,8%. Por su parte, la producción pecuaria, sólo aumentó un 0,34% y los cultivos permanentes compensaron un tanto el decrecimiento total del sector al crecer en un 7,4%.

Entre las causas de esta difícil situación agrícola y siempre, según el Ministerio, se mencionaban: la inseguridad, la sequía, la crisis de la Caja Agraria, los bajos precios internacionales, la revaluación del peso y algunas decisiones adoptadas por el Gobierno en el marco del proceso de apertura económica.

La sequía de 1992 fue una de las más intensas del presente Siglo. Esto hizo que muchos agricultores no pudieran sembrar durante el primer semestre. De otra parte, productos como el café, el banano, el azúcar, el algodón y las flores acusaron bajos precios internacionales. Las importaciones de maíz (400.000 Tons) y de arroz obedecieron a decisiones gubernamentales equivocadas y, finalmente, la revaluación, el libre mercado y el desmonte de aranceles provocaron incertidumbre en los agricultores, lo cual incidió en la reducción del área sembrada.

Con relación a las importaciones, Cega con base en las cifras de Aduana, anotaba cómo éstas mostraban niveles superiores a los normales en maíz amarillo, tortas oleaginosas, harinas de soya, frijoles rojos, lentejas y otras leguminosas secas. El total de importaciones de materias primas agropecuarias, alimentos para animales, tabaco y bebidas fue de 1.806.098 Tons. Es decir, US\$854 millones

por encima del valor de las de 1991. En otros términos, en el período 1991-92, las importaciones de materias primas agropecuarias ascendieron un 60%, los alimentos para animales, un 87% y los alimentos destinados a materias primas, un 18%.

En términos de empleo, la reducción del área sembrada de los cultivos transitorios en 220.000 ha (9,9% menos) significó una disminución de 10,4% en el nivel de empleo rural. Por su parte, las importaciones de alimentos alcanzaron el millón de toneladas, las cuales eran producidas internamente y sustituyeron más de 100.000 ha sembradas de sorgo, maíz, algodón, trigo, cebada, soya, arroz y frijol.

En el primer semestre de 1993, algunas cifras del sector agropecuario son negativas. El área sembrada de los principales cultivos comerciales cae 4,7% y la producción, 12,14% con relación al primer semestre de 1992. Según la Bolsa Nacional Agropecuaria, esta reducción se debe a la sustitución de cultivos transitorios por el azúcar (en el Valle del Cauca) la ganadería y otros. Los cultivos de arroz, sorgo, soya, algodón, maíz tecnificado y tradicional, y ajonjolí parecen ser los más afectados. En efecto, el ajonjolí cae en un 46,15%, el sorgo, en 21,7% y el arroz en 17,12%.

Por el contrario, el algodón del interior aumentó su producción en 22,7% al pasar de 58.056 a 71.281 Tons. El área se incrementó en 0,53%. Sin embargo, para el algodón de la Costa Atlántica la situación siguió crítica. La soya tuvo, también, un buen resultado. En el primer semestre de 1992, se produjeron 24.461 Tons. y, en el mismo período de 1993, 47.252 Tons. Un crecimiento del 93,17%. Por su parte, el área sembrada creció 93,87% al pasar de 12.310 a 47.000 hectáreas.

Para todos los cultivos los rendimientos por hectárea (productividad) acusaron crecimientos. Seguramente, ello se debió a una selección más cuidadosa de las áreas para cultivos por parte de los agricultores.

Con relación a los cereales, los cultivadores aseguraban que no podían competir con los productos importados subsidiados. Los costos de la maquinaria, los insumos, el valor de la tierra y su costo de oportunidad, además del costo del capital, eran demasiado altos en Colombia, en comparación con otros países productores. Se agregaba que los precios nacionales estaban sujetos a los precios establecidos por el mercado internacional. Por todo lo anterior, durante 1991 y 1992, afirmaban los cerealeros los precios internos de los cereales per-

manecieron estancados y los estímulos para su producción desaparecieron.

En realidad, en Colombia, el mercadeo de cereales es incierto e imperfecto. Los intermediarios y los procesos de intermediación encarecen el producto, reducen el ingreso de los productores y afectan el presupuesto del consumidor. La política gubernamental ha sido errónea; el desmonte del Idema y la mayor participación del sector privado en el proceso de comercialización ha favorecido el ingreso de más agentes e intermediarios. El mecanismo de las franjas de precios, lo ha mostrado la experiencia de más de un año, no es suficiente para proteger adecuadamente la agricultura y los cereales en particular, pues éstos deben enfrentar prácticas internacionales, como los subsidios, el dumping y los precios externos notoriamente artificiales.

Sobre la necesidad de disminuir los costos, Fenalce recomendaba, entre otras acciones las siguientes: racionalizar la aplicación de insumos y labores de manera que conduzcan a una reducción física de dosis y tareas, un manejo calificado del cultivo con más eficiencia en las labores, controles previos, utilización y selección de insumos de alta calidad, desarrollo de nuevos métodos y tecnologías y el establecimiento de una adecuada infraestructura de riego y drenaje.

En relación con la adjudicación de tierras, otro aspecto mencionado de la crisis del sector, ésta ha sido lenta en el período. Hasta septiembre, sólo se habían negociado 17.768 Ha de un total de 125.256 proyectadas. Más de 4.000 millones de pesos se dejaron sin comprometer por lentitud en los trámites. Igualmente, la extinción del dominio o saneamiento de tierras apenas alcanzó un 4% de los predios (232) programados para el período.

Finalmente, vale la pena señalar que el sector más dinámico fue el avícola con un crecimiento cercano al 9,3%. En efecto, en 1992 se produjeron 5.400 millones de huevos y 223 millones de pollos. Los concentrados crecieron, también, pues la sequía hizo necesario sustituir pastos por aquellos.

En cuanto a productos agrícolas, el azúcar creció en aproximadamente un 3%. También, crecieron, aunque en pequeñas proporciones, el aceite crudo de palma africana, el plátano, la yuca y algunos frutales. El banano de exportación, en el período, pasó de 1.521.332 Tons. a 1.673.465 Tons.

Resumida, así, la situación del sector y cada vez más crecientes las quejas de los agricultores y sus agremiaciones el Gobierno decidió modificar su

política agrícola a partir del segundo semestre de 1993.

ACCIONES EMPRENDIDAS Y PLAN DE REACTIVACIÓN

Las principales acciones emprendidas por el Gobierno, a partir de junio de 1993, para sortear la crisis del sector agrario podemos sintetizarlas así:

- Establecimiento de una lista de precios mínimos de importación a fin de solucionar los problemas de subfacturación.
- Modificación del sistema de franjas de precios para adecuarlo a las condiciones de la producción interna. Así se modificaron las franjas de precios para nueve productos. Los subproductos quedaron con el mismo arancel que los productos básicos para evitar que las materias primas agrícolas ingresaran al país después de procesadas pagando menos impuestos.
- Disminución de los aranceles de algunos insumos (plaguicidas de 10 a 5%) y eliminación de los mismos para los principios activos de agroquímicos a fin de rebajar costos y facilitar la competitividad.
- Determinación de precios mínimos de importación para los siguientes productos negociables en bolsa: trigo, cebada, tortas, soya, arroz, leche en polvo, semillas de oleaginosas, aceites vegetales, harinas de cereales, tortas oleaginosas, glucosas, almidones y alimentos para animales. El objetivo es llegar a una lista que incluya 50 productos más.
- Invertir \$449.000 millones durante el período 93-94 en el desarrollo rural campesino.
- Capitalizar la Caja Agraria en \$39.700 millones.

Veamos con mayor detenimiento algunas de las acciones señaladas.

Se adoptó un nuevo mecanismo de protección para el sector, el cual consistió en el establecimiento de precios oficiales para la importación de 60 productos de origen agrícola. Se buscaba con ello proteger al productor nacional de casos de dumping y subfacturación asegurando que los productos ingresaran al país a los precios del mercado internacional. Para fijar dichos precios oficiales se tendría en cuenta la información de las bolsas internacionales y de las publicaciones especializadas. Este instrumento de protección es diferente al de las franjas de precios, las cuales establecen aranceles

variables según las oscilaciones de los precios internacionales.

El mecanismo de los precios oficiales garantiza que, cuando el producto se importe a un valor inferior al fijado por el Gobierno, el arancel se liquide en base a la cotización oficial. Por ejemplo, si el precio mínimo para la importación de una tonelada de arroz es de \$250.000, pero ingresa al país a un precio de \$200.000, el arancel se cobrará en base a los \$250.000. Las cotizaciones oficiales que fije el Consejo Superior de Comercio Exterior serán revisadas cada 15 días y, además, se publicarán las bases sobre las cuales se liquide el arancel.

Al programa de desarrollo rural campesino se asignaba un subsidio directo para pequeños usuarios de crédito hasta de cuatro puntos en la tasa de interés. Para ellos se destinaron \$7.500 millones disponibles a través de Finagro.

Por su parte, para el programa de reforma agraria, el Conpes aprobó \$70.000 millones para la compra de 1,2 millones de hectáreas en el año 93, las cuales, sumadas a las 5 millones de hectáreas que se adquirirían en 1994, permitiría cumplir con el 73% del objetivo fijado por el Gobierno.

Plan de Reactivación

Este Plan contemplaba dos tipos de acciones: para el corto y para el mediano plazo. Dentro de las primeras, se contemplaba restituir la rentabilidad sectorial y la confianza de los productores mediante medidas, tales como la corrección de la competencia desleal de las importaciones, la refinanciación de los pasivos, el acceso a nuevos capitales de trabajo, señales positivas de precios y de garantía de compra de los productos y reducción de los costos de producción y comercialización.

En el mediano plazo, dichas medidas se orientarían hacia el fortalecimiento de los programas de generación y transferencia tecnológica, irrigación y adecuación de tierras, ampliación de la oferta de las mismas, mayor competencia en los mercados, aumento de la cobertura crediticia, más eficiencia en la comercialización interna y externa y mayor información y disponibilidad de la misma para la toma de decisiones de las autoridades y los productores.

Acorde con lo anterior, se decretó un reajuste adicional de los precios mínimos de garantía a partir de Junio de 1993 para el sorgo, maíz amarillo, maíz blanco, soya y frijol. Con dichos incrementos, se esperaba superar los niveles proyectados de inflación.

Al sistema de las franjas de precios se le introdujeron dos modificaciones metodológicas importantes: la conversión de derechos específicos a ad-valorem para los productos de la franja y la inclusión dentro del precio CIF de costos tales como los seguros y los de embarque en el puerto de origen.

Así mismo, para los productos agropecuarios y pesqueros, se mantuvo el CERT lo mismo que el Fondo de Estabilización del cacao, mecanismo que se buscaba extender al algodón y a otros productos con problemas.

En cuanto a las negociaciones internacionales agropecuarias, se mantenía el sistema de las franjas de precios, medios adecuados de negociación, mecanismos automáticos de protección y normas estrictas de origen contra producciones subsidiadas.

El plan de choque tecnológico, cuyo objetivo principal era la reducción de costos, se iniciaría en cultivos sembrados en donde existían deficiencias tecnológicas en los sistemas de cosecha. El arroz, por ejemplo, acusaba pérdidas hasta del 30% en su recolección. Posteriormente, se extendería a los cultivos del segundo semestre y se actuaría en las variables de preparación de suelo, fertilización y manejo integrado de plagas.

Igualmente, se eximía del IVA a los servicios intermedios de la producción agropecuaria y se eliminaba la retención en la fuente para toda transacción inferior a \$400.000. De otra parte, se reducirían los aranceles a los plaguicidas y a sus principios activos y se haría efectiva la libre importación de agroquímicos.

Con relación al crédito y sus costos, la Caja Agraria estudiaba la posibilidad de adoptar la "libreta agraria" o cupo rotatorio de crédito ajustado regularmente de acuerdo con la inflación, el cual una vez asignado podría retirarse con la sola presentación de esta "libreta". Ello permitiría reducir los trámites y los costos de acceso al crédito. Así mismo, se reduciría en tres puntos la tasa de interés del crédito de fomento para medianos y grandes productores.

La refinanciación de las deudas para los productores afectados por problemas climáticos, fitosanitarios y de mercado, al igual que la creación del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG), administrado por Finagro, la recuperación de la Caja Agraria y el seguro agropecuario para riesgos asociados al clima, catástrofes naturales y problemas biológicos graves eran, también, parte del conjunto de medidas que se tomarían para la reactivación del sector.

Con relación a la comercialización, el Idema mantendría una presencia activa en zonas de economía comercial. En las marginales, tendría una actividad mayor. Se propuso la prórroga automática de los créditos otorgados con recursos de Finagro para aquellos productores que almacenaran sus cosechas directamente y, además, la obligación del Idema de adquirir las cosechas una vez vencido el crédito adicional de comercialización a un precio equivalente al precio mínimo de garantía más los costos de almacenamiento, si antes el agricultor no las hubiera vendido a precios más remunerativos, es decir, debería actuar como un comprador de última instancia.

Sobre la generación y transferencia de tecnología, el Plan proponía la aplicación de nuevos enfoques de investigación y de una estructura institucional para superar el modelo de desarrollo tecnológico de la Revolución Verde y reemplazarlo por uno más integral que incluyera los diversos componentes del sistema productivo y su relación con los aspectos socioeconómicos y ecológicos. Ello permitiría generar tecnologías más económicas y más adecuadas a las características de los ecosistemas nacionales e introducir nuevas estrategias y técnicas menos costosas, tales como el manejo integrado de plagas, la incorporación natural de nutrientes al suelo, la labranza mínima, etc.

Por su parte, el Sistema Nacional de Transferencia de Tecnología Agropecuaria (Sintap) contribuiría a que las tecnologías generadas llegaran oportunamente a los productores y a que los asistentes técnicos estuvieran actualizados en los últimos desarrollos tecnológicos.

Para adecuación de tierras y de acuerdo con el Plan de Desarrollo, se aceleraría la ejecución de los programas de pequeño riego con tecnologías apropiadas para el manejo de aguas y la utilización del riego en cada cultivo, así como la orientación de las inversiones hacia las regiones donde se ha adecuado un menor porcentaje de tierras, como es el caso de la Costa Atlántica y la Orinoquía. Adicionalmente, para medianos y grandes productores, Finagro otorgaría créditos de inversión para riego, incluida la construcción de pozos profundos.

Finalmente, en cuanto al sistema de información, su mejoramiento y el de las estadísticas agropecuarias, mediante el diseño de un moderno sistema de recolección y difusión de la información sobre la producción, área y rendimiento, sería un objetivo prioritario. Este sistema integral de información para el sector y la conformación de un grupo especial de "inteligencia de mercados" deberían

servir para evaluar las posibilidades y los riesgos del mercado internacional de productos agropecuarios.

ALGUNOS RESULTADOS

Seguros para los Agricultores

Una de las acciones principales de política agraria de la administración Gaviria fue la creación del seguro agropecuario contra los fenómenos naturales y climáticos. La Ley sancionada por el presidente Gaviria permite que las compañías de seguros estructuren el seguro agropecuario. Entidades oficiales, como la Caja Agraria y otras instituciones financieras, están ahora obligadas a expedir este tipo de pólizas. Así mismo, la Ley creó el Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios, entidad reaseguradora y, por lo tanto, garante de los seguros que emitan las empresas oficiales y privadas. El Fondo de Riesgos se alimentará con aportes del Presupuesto Nacional, con el 2% del subsidio destinado a la asistencia técnica y con parte de las utilidades de las sociedades de economía mixta y compañías industriales y comerciales del Estado. El monto de las primas de los seguros dependerá de las zonas, climas y cultivos. Con el seguro, no serán cubiertas las cosechas que atenten contra el medio ambiente ni los riesgos biológicos de ataques de plagas y enfermedades.

Crédito Agrícola

Los cultivos para los cuales el crédito presentó una significativa disminución fueron el arroz secano (-17,2%), el maíz (-10,2%) y el sorgo (-9,7%). En total, el crédito agrícola descendió en -6,2% al pasar de \$70.932,5 millones a \$66.477,7 millones. Así mismo en el área financiada los cultivos más afectados por su disminución fueron el algodón (-69,9%), el arroz secano (-50,4%), el arroz con riego (-40,8%) y el maíz (-40,6%). En total, el área financiada se redujo en un 40,8%. Según los agricultores, la disminución en los créditos y en el área financiada se debió a la baja rentabilidad así como al incremento en las tasas de interés para medianos y grandes productores, quienes desde enero del 93 pagaban el equivalente al DTF más seis puntos. Los bajos precios internos de los productos impedían, entonces, cancelar los créditos y obtener utilidades.

El crédito para inversión se incrementó en 50% durante el primer semestre de 1993. Según Finagro, la demanda de capital para inversión pasó de

\$66.304 millones a \$99.253 millones. Se utilizó, principalmente, en la compra de animales, la comercialización y el montaje de infraestructura: riego, renovación de pastos y construcción de pozos profundos.

En 1993 (1er semestre) la demanda para capital de trabajo tuvo un crecimiento de 3,6% comparada con el mismo período de 1992 (1er semestre). En cultivos semestrales, el crédito para soya se incrementó en 82%, para producción de semillas en 74% y para el tabaco en 46%. Hubo decrecimiento en algodón (40%), ajonjolí (28%), frijol (13%), arroz seco (12%) y maíz (45%).

De los \$209.685 millones colocados por Finagro durante el primer semestre de 1993, el 25% (\$51.397 millones) correspondió a pequeños agricultores. Por su parte, a los medianos y grandes se les adjudicó el 75% restante: \$158.288 millones.

La ganadería bovina y porcina también presentó crecimientos significativos con relación al primer semestre de 1992. Para ganadería de leche, los préstamos para retención de vientres pasaron de \$7.500 millones a \$12.600 millones. Para porcinos, los créditos ascendieron de \$847 millones a \$1.072 millones.

Comercio Exterior

Según el Gobierno, las importaciones comenzaron a descender gracias a medidas tales, como el establecimiento de las franjas de precios, refinanciación de los créditos y planes de modernización y reconversión para el trigo, la cebada, el tabaco negro y el fique, convenios con los industriales para la compra de la producción nacional y con Venezuela para la fijación de cuotas de importación al arroz.

Según Cega durante 1993, las importaciones en valor aumentaron un 40,9% y en volumen un 60,3%, mientras las exportaciones disminuyeron 11% en valor, aunque aumentaron 33,5% en volumen. Lo anterior, debido a los bajos precios internacionales. Así mismo, el algodón, el sorgo, el arroz, la cebada, el maíz y el trigo, todos ellos enfrentados a la competencia internacional, disminuyeron considerablemente sus áreas de siembra. La demanda interna de estos cultivos fue atendida por importaciones. Para competir con ellas, anotaba Cega, se requerían cambios en la productividad interna, los cuales no se producirían en el corto plazo.

Respecto a los subsidios agrícolas de los países desarrollados, la política de los países en desarrollo deberá ser convivir con ellos, dado que su des-

monte en la Comunidad Económica Europea y, en los Estados Unidos de América, es prácticamente imposible, entre otras razones porque la situación del sector agropecuario para estos países es estratégica y se considera de interés nacional.

Según la OCDE, los principales países desarrollados gastaron en 1992, US\$ 300.000 millones en apoyo a sus agriculturas, de los cuales US\$176.000 millones correspondieron a subsidios. Cerca de la mitad de estas sumas correspondió a la Comunidad Económica Europea. Por su parte, Estados Unidos ha gastado en los últimos 3 años cerca de US\$20.000 millones en subsidios. De cada dólar recibido por los agricultores americanos por cuenta de sus productos US\$0,30 provienen del Tesoro de los Estados Unidos.

De otra parte, Japón, Corea del Sur, Malasia, Singapur, Indonesia y Taiwan pagan el arroz a sus agricultores ocho veces por encima de su precio internacional. Conceden préstamos a largo plazo con bajos intereses, compran el 20% de la producción en época de cosecha para evitar la caída de los precios y mantiene arancel cero para los insumos agropecuarios.

Entonces, esperar el desmonte de subsidios en el corto plazo es irrealista. En la Ronda Uruguay del GATT existen dos propuestas: la Dunkel, la cual prevé un descenso del 20% de las ayudas internas en seis años, una disminución del 24% en volumen y del 36% en los gastos directos de apoyo a las exportaciones.

La otra propuesta es la del Acuerdo de Blair House firmado entre los Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea. Esta prevé bajas del 21% a la producción y del 36% a las ayudas directas a las exportaciones, también, en un período de seis años.

Aún, en caso de aprobarse dichas propuestas USA y la CEE aplicarían impuestos sobre sus importaciones según el valor del producto (gravámenes de hasta 150 a 250%). Así la mayoría de los productos quedarían con protecciones exageradamente elevadas.

Entonces, parece ser más realista el establecimiento de franjas de precios. En efecto, el país está diseñando para más de 100 productos agropecuarios andinos, entre los cuales se incluyen el arroz, la cebada, el maíz, el trigo, la leche, el azúcar, el aceite de soya, la soya y algunas carnes, franjas de precios. Dichas franjas comenzarán a regir en Abril de 1994 para proteger el Mercado Común Andino de las importaciones subsidiadas de otros países.

Si tomamos como ejemplo el grupo de los cereales (arroz, maíz, sorgo, cebada y trigo) es claro que el país no podría competir internacionalmente debido a sus altos costos de producción. En efecto, si comparamos, por ejemplo los costos colombianos con los de México encontramos que el costo por hectárea de maíz en Colombia es de US\$124 mientras en México es de US\$107, el del sorgo de US\$108 en Colombia y de US\$80 en México, el del trigo, de US\$162 y de US\$99 y el de la cebada, de US\$158 en Colombia y de US\$122 en México.

En México, es conocido que el Estado subsidia la producción de maíz: compra a los agricultores a US\$242 el kilogramo y vende a los agroindustriales a US\$145. Dentro del posible acuerdo de participación en el G-3 (Grupo de los tres: México, Venezuela y Colombia), se teme al problema de la triangulación: México podría exportar su producción de cereales e importarlos subsidiados para su consumo interno de los EU y/o Canadá, países con los cuales ha firmado ya el Tratado de Libre Comercio (TLC). Esta triangulación sería muy difícil de controlar y, si ocurre, es casi imposible de comprobar. Un criterio que parece imponerse en tales casos es el de que un país deficitario en un producto no puede expedir certificado de origen en dicho producto.

Presupuesto agrícola

El presupuesto de inversión agropecuaria para el año de 1994 sería de \$371.244 millones, un 26,7% por encima de lo presupuestado en 1993. El crecimiento real (descontada la inflación) será de 6%.

El Fondo DRI presenta el incremento más importante en su presupuesto (145,6%) lo cual le permitirá aumentar su cobertura nacional, cofinanciar programas de subsidio a la vivienda rural, electrificación, adquisición de tierras y control de inundaciones.

Por su parte, el Himat aumenta, también, su presupuesto en un 48,8% lo cual le permitirá invertir en estudios, diseño y construcción de distritos de rie-

go, programas de pequeña irrigación y otras obras complementarias. El Incora dispondrá de un 29% más que en el año anterior para la adquisición y adjudicación de tierras.

Para los créditos de inversión, los pequeños productores y las actividades con mayor potencial de desarrollo agrícola y pecuario recibirán subsidios. Así, por ejemplo, en el futuro serán subsidiadas la adecuación de tierras, la infraestructura de comercialización y producción y la modernización y reconversión de cultivos. Los incentivos se concentrarán entre los pequeños productores y en la capitalización rural. Será un subsidio del Estado a los nuevos proyectos de inversión agrícola.

BIBLIOGRAFÍA

1. **Contraloría General de la República.** "Revista Economía Colombiana", Varios Números de 1990 a 1995.
2. **Diarios El Tiempo, El Espectador y La República.** Varias ediciones de 1990 a 1995.
3. **GÓMEZ, J. Alcides.**, "Economía Campesina y Condiciones Agroalimentarias. El Salto Social y el Reto de los Problemas Estructurales", Santafé de Bogotá, Octubre 4 de 1995.
4. **MINAGRICULTURA- DNP.**, "El Desarrollo Agropecuario en Colombia", Informe Final. Misión de Estudios del Sector Agropecuario, Bogotá, 1990.
5. **PERRY, S.**, "Cuatro Ensayos sobre Política Agraria", El Ancora Editores, Bogotá, 1990
6. **SALGADO, C.**, "El Manejo Agrícola en el Campo de la Apertura", Seminario: Tres Años de la Administración Gaviria, en mimeo, UN, 1993
7. **OCAMPO, J.A., PERRY, S.**, "El Giro de la Política Agropecuaria", Tercer Mundo Editores-Fonade- DNP., Santafé de Bogotá, Septiembre 1995.