

**El Sector Agropecuario
Colombiano:
Problemas Actuales
y Perspectivas**

El Sector Agropecuario Colombiano: Problemas Actuales y Perspectivas*

A. Introducción

El sector agropecuario ha sido en los últimos tres años, y es en la actualidad, el centro de atención de la economía colombiana al ser considerado por el gobierno como el sector líder de su estrategia, tal como lo contempla el Plan de Desarrollo, "Para Cerrar La Brecha", y especialmente por la presencia simultánea de síntomas de bonanza dentro del subsector cafetero y de escasez en los otros. En estas circunstancias se han incrementado los ingresos de divisas por concepto de la exportación de bienes, debido a los altos precios del café y, al mismo tiempo se vienen registrando aumentos inusitados en los precios de los alimentos, que han llegado a requerir su importación.

En vista de la situación anterior, se ha considerado oportuno investigar el comportamiento de la producción agrícola colombiana frente a las presiones

de demanda, y analizar la forma en que se han manejado los instrumentos de política que tienen que ver con la orientación y estímulo de la agricultura colombiana. Por ello, en este informe se estudian los aspectos de tecnología, precios agrícolas, almacenamiento y crédito rural.

B. La producción agropecuaria

La impresión que se obtiene al observar las cifras oficiales de crecimiento del producto agropecuario desde 1970 en las Cuentas Nacionales es la de que se ha registrado un "despegue", pues se pasa de cifras de incremento anual de la producción del orden del 3.3% en las décadas anteriores a más del 5% entre 1970 y 1976. Para confirmar e interpretar el anterior fenómeno, se requiere, sin embargo, determinar si las cifras oficiales son compatibles con las generadas por otras entidades y averiguar cuáles son las actividades más dinámicas dentro del sector para, finalmente, comparar el crecimiento de la producción con el de la demanda.

* El presente Informe Especial se fundamenta en resultados de una investigación independiente, titulada La Política Agrícola en el Decenio de Los Setentas, que sobre el tema viene adelantando FEDESARROLLO con financiación del Banco Interamericano de Desarrollo.

1. Evolución de la producción y el problema estadístico

Para lograr una apreciación adecuada de la evolución de la producción se procedió a desglosarla según actividades. Así, se identificó un crecimiento de la producción física de café entre 1970-1976 del orden del 3% de acuerdo con las fuentes de información disponibles¹, por lo cual no puede atribuirse a este producto el carácter de dinámico en el crecimiento de la agricultura colombiana. Si se consideran sus perspectivas de producción futuras sí se identifica un gran dinamismo, por cuanto en la actualidad existe para este cultivo el estímulo del precio al productor y el de la disponibilidad de crédito. Además ha coincidido la situación de estímulos económicos con la difusión de una nueva tecnología de altos rendimientos en producción por lo cual se prevé para fines de la actual década una producción anual cafetera de 12 millones de sacos anuales de sesenta kilos; es decir, que se registraría un incremento cercano al 30% frente a los niveles promedios vigentes en la primera parte de la presente década².

El análisis de los 17 productos principales, o cultivos mayores enfrenta, por su parte, resultados y perspectivas más difíciles de precisar. Si bien las cifras de las Cuentas Nacionales del Banco de la República indican que estos cultivos han sido los responsables del dinamismo del sector, señalando incrementos anuales promedios del 7.0% entre 1970-1975 en el valor real de la producción, las otras fuentes de información (los gremios, OPSA, el DANE y la Caja Agraria) muestran resultados diferentes³. Por ello, al es-

coger las series más confiables y recalcular su evolución, se encontró que el crecimiento durante el primer quinquenio del decenio no fue del 7.0% sino del 4.6% anual y que este comportamiento es similar al observado, en promedio, desde 1950 hasta la fecha, razón por la cual no puede afirmarse que se hubiera presentado un gran avance en la agricultura colombiana diferente de la cafetera⁴. Es posible además identificar un desbalance en el patrón de crecimiento, al comparar los mayores incrementos en la agricultura comercial (9.9%) y de plantación (6.2%), con los de la tradicional (2.0%) o la mixta (-1.5%), fenómeno que se ha venido acentuando gradualmente con el transcurso del tiempo⁵. Y, como agravante adicional se tiene que el crecimiento ha sido más inestable que el sugerido por el Banco de la República por cuanto los rendimientos por hectárea parecen haber disminuido en tres de los cinco años estudiados. En síntesis, la experiencia de los últimos años no da pie para afirmar que se ha presentado, un progreso real en la agricultura colombiana.

En lo que se refiere a la ganadería de carne, todas las fuentes de información muestran las oscilaciones propias del ciclo ganadero que se registra en Colombia⁶ y ⁷. Al estudiar este ciclo se encuentra cómo la baja en los pre-

ractivamente los estimativos de las diversas entidades, sino que además se saca a la luz el hecho de que las estadísticas agrícolas en Colombia son muy poco confiables y que en casos como el del Banco de la República son poco fundamentadas.

4 Véase, *La Política Agrícola...*, op. cit., Cuadro II-8.

5 Este comportamiento desbalanceado de la agricultura colombiana ha sido reseñado anteriormente. Atkinson, *Changes in Agricultural Production and Technology in Colombia*, USDA, FAER 52, 1970 y por FEDESARROLLO, *La Agricultura en Colombia, 1950-1975*, Bogotá, Marzo de 1975.

6 Entre estas entidades figuran el Departamento Nacional de Estadística, DANE, la Oficina de Planeamiento del Sector Agropecuario, OPSA, y el Banco de la República.

7 DANE, *Boletín Mensual de Estadística*, números 253-254, agosto-septiembre 1972; y FADEGAN, *La Extracción de Ganado Vacuno Hembra en Colombia*, 1976.

¹ Entre estas se encuentran las series de la Federación Nacional de Cafeteros, el Banco de la República, el Departamento de Agricultura de Estados Unidos y la Organización Internacional del Café. Cabe anotar, sin embargo, que las diversas series anotadas no son completamente independientes. Véase *La Política Agrícola...*, op. cit., capítulo II, páginas 6-9.

² FEDESARROLLO, *La Economía Cafetera en Colombia*, Capítulo II, Bogotá, octubre de 1976.

³ Véase, *La Política Agrícola...*, op. cit., Capítulo II, pág. 22-49. Allí no sólo se muestran compa-

cios reales del ganado y las limitaciones del mercado externo indujeron en los últimos años a los ganaderos a deshacerse de un mayor número de cabezas (con una alta proporción de hembras) a través del sacrificio interno y posiblemente también mediante exportaciones ilegales. Por lo tanto de los crecimientos negativos en la extracción comercial observada en los primeros años de la década (cuando las expectativas del negocio ganadero eran favorables), se ha pasado a incrementos en el valor real total de la producción vacuna cercanos al 10% anual en el período 1974-1976. Con todo, al considerar el crecimiento anual promedio en la producción de carne bovina, calculado entre el 3.3% y el 4.7% durante el ciclo 1970-1976, se identifican avances similares, en el caso más optimista, a los de los cultivos mayores y de ninguna manera superiores a los señalados por la experiencia histórica a partir de 1950⁸.

2. El comportamiento de los precios de los alimentos

Para finalizar la síntesis de lo acontecido con la producción agrícola colombiana se hace necesario recalcar el aumento de los precios relativos de los alimentos en el país, aumento originado en la desfavorable evolución de la oferta de productos agropecuarios frente a la demanda interna y externa de ellos, y que ha trascendido la tendencia secular, en forma especialmente notoria desde 1972, a pesar de que el gobierno nacional procedió en años de baja disponibilidad (como lo es el de 1977) a limitar autorizaciones de exportación y promover importaciones⁹. Esta elevación de los precios relativos no sólo refleja el alza en la cotización internacional de algunos productos sino, especialmente, y como ya se anotó, el que la producción ha veni-

do siendo insuficiente para atender la mayor demanda doméstica generada a raíz del crecimiento de la población y del ingreso, los cuales exigen en conjunto que la producción de alimentos crezca a un ritmo superior al 5.5% anual¹⁰.

3. ¿Por qué no responde adecuadamente la agricultura colombiana?

Los comentarios anteriores llevan a preguntarse por qué la agricultura colombiana ha sido incapaz de hacer frente en forma adecuada a las presiones de la demanda. Al tratar de responder esta inquietud, se encontró que el aumento en la superficie cultivada no ha sido obstáculo para la evolución favorable de la producción por cuanto su incremento anual, cercano al 2.6%, es ligeramente superior al de las últimas dos décadas¹¹. El factor que sí ha constituido un problema serio es el de un crecimiento de los rendimientos por hectárea de 2.0% anual en promedio, inferior al de los veinte años comprendidos entre 1950 y 1970¹². Un segundo aspecto crítico en el comportamiento agrícola colombiano, que explica la escasez relativa de alimentos y que debe subrayarse, es el del dinamismo de la agricultura comercial, orientada más hacia la producción de materias primas, con destino al mercado internacional que a la de alimentos¹³. Las secciones que siguen resumen la utilización que han hecho las autoridades de las herramientas de la política agrícola, y persiguen dar una

⁸ Véase, *La Política Agrícola...*, op. cit., capítulo II, pp. 51-65.

⁹ Véase la gráfica V-2 y los comentarios respectivos del capítulo de Precios de este número de *Coyuntura Económica*.

¹⁰ Véase, *La Política Agrícola...*, op. cit., cap. II, cuadro II-16. Debe considerarse que con una población creciendo al 2.3% anual; una elasticidad ingreso para bienes agrícolas igual o superior al 0.45 y para ganadería del 0.80 y un crecimiento del producto interno bruto del 6.0% anual promedio, el abastecimiento interno debe incrementarse, aun sin considerar aumentos en exportaciones, en más de un 5.5% anual.

¹¹ Entre 1950 y 1970 se estima que el incremento anual promedio de la superficie fue entre 1.8% y 2.2%. Véase, *La Política Agrícola...*, op. cit., capítulo II, cuadro II-8.

¹² *Ibid*, cuadro II-8.

¹³ *Ibid*, cuadro II-11.

explicación del comportamiento que se ha descrito, tratando de evaluar la medida en la cual el desarrollo agrícola colombiano reciente ha sido o nó el resultado de unas políticas oficiales deliberadas.

C. Tecnología

1. Investigación y extensión agrícola

El primer aspecto a reseñar en relación con la tecnología agrícola es el énfasis cada vez más reducido que ha venido dando el gobierno nacional a las labores de investigación agrícola, actividad que se ha identificado en diversos estudios como de alta rentabilidad social¹⁴. En efecto, en términos reales, el gasto total del Instituto Colombiano Agropecuario, ICA, en los últimos cinco años se mantuvo constante mientras la proporción del mismo dedicada a la investigación se redujo del 45% en 1969 al 28% en 1976¹⁵.

No sólo se ha dado menor énfasis a la investigación; también se ha producido un estancamiento en las labores de extensión agrícola: el número de agricultores beneficiados anualmente con estos servicios por parte del ICA es insignificante (17.000 agricultores) frente al total nacional, y no ha aumentado desde 1973¹⁶. Sin embargo, la asistencia técnica requerida para el otorgamiento de créditos institucionales tiene una mayor cobertura al abarcar cerca del 70% de los agricultores que reciben algún tipo de crédito, pero es prácticamente la mitad de la presta-

da por el sector privado¹⁷. Cabe destacar, por último, que tanto las funciones de extensión del ICA como aquellas que lleva a cabo el servicio correspondiente de la Federación Nacional de Cafeteros tienen la característica predominante de servir fundamentalmente a los agricultores más grandes¹⁸.

2. Utilización de insumos y mecanización

La utilización de insumos mejorados, o sea maquinaria, fertilizantes, plaguicidas y semillas mejoradas, ha marcado un patrón muy interesante por cuanto en todas y cada uno de los casos se ha seguido una misma tendencia general a través de los años, caracterizada por un crecimiento sostenido entre 1963 y 1974, y un estancamiento en 1974 y 1975¹⁹. Esta evolución confirma la idea de que los insumos constituyen un verdadero "paquete tecnológico", de gran importancia en el aumento de la producción a pesar de la dificultad existente para distinguir la incidencia de cada uno de ellos en los rendimientos y en la cuantía de las áreas cultivadas. La mecanización registró sus principales avances en la década de los cincuentas y un relativo estancamiento durante la presente década a causa del alza del precio internacional de los tractores de la eliminación de esquemas de financiación antes existentes y de la demora en la iniciación de operaciones del nuevo sistema del Fondo Financiero Agropecuario. De tal manera que, fue gracias al aumento de la potencia media

¹⁴ Se conoce, por ejemplo, que las tasas internas reales de rendimiento de la investigación en el desarrollo de nuevas variedades en Colombia ha sido del 53% para el arroz, 53% para la cebada, 79% para la soya y 255% para el algodón, superiores inclusive a las identificadas en otros países, como Estados Unidos con el maíz híbrido (35.4%), algodón en Brasil (77%) y las principales cosechas de Méjico (45%-93%). Véase, *La Política Agrícola...*, op. cit., capítulo III, cuadro III-1.

¹⁵ ICA, *La Asignación de Recursos para la Investigación Agropecuaria en Colombia*, Nov. 1976, Tabla 10, p. 36.

¹⁶ *Minagricultura, Cifras del Sector Agropecuario*, 1976, cuadro 23.

¹⁷ *Isaza y Prieto, Fuentes y Usos de Recursos en el Sector Agrícola en Colombia*, Banco de la República, documento no publicado, 1977, cuadro IV-9.

¹⁸ En las labores del ICA se encontró que el tamaño medio implícito en las fincas supervisadas es de 40.0 hectáreas, frente a 26.3 que corresponde al promedio nacional. Véase, *La Política Agrícola...*, op. cit., cuadro III-2. Para el café se encontró que en todos los departamentos el tamaño medio del cultivo era inferior al promedio de hectáreas por agricultor supervisado. FEDESARROLLO, *La Economía Cafetera Colombiana*, Octubre de 1976.

¹⁹ Véase, *La Política Agrícola...*, op. cit., gráfica III-1.

de los nuevos tractores como se evitó una disminución en su disponibilidad total²⁰. La fertilización ha tenido en Colombia un desarrollo cronológico similar al de la mecanización, aunque los niveles de uso son todavía muy reducidos y su aplicación está restringida básicamente a la papa, el café, el arroz y la caña de azúcar. A su vez, la reducción observada en el consumo de fertilizantes en 1974-1975 fue posiblemente ocasionada por la elevación de sus precios reales en 1974²¹. Aunque no se dispone de información estadística sobre uso de semillas mejoradas sino desde 1965, se sabe que únicamente un 50% del área de los principales cultivos utiliza este tipo de semillas. Por su parte, las ventas físicas de semillas indican aumentos superiores al 20% anual entre 1972-1974, para luego disminuir, al igual que los otros insumos, en 1975. Con todo, los datos disponibles sugieren que el uso de semillas ha aumentado en igual proporción a las áreas cultivadas, mientras al mismo tiempo se ha incrementado la densidad de siembra por hectárea²². Podría entonces concluirse que el ritmo de utilización de insumos modernos y la producción agrícola muestran simultáneamente correlación y consistencia en su comportamiento.

D. Precios agrícolas y comercialización

El manejo de los precios agrícolas en Colombia persigue una mejor asignación de recursos al promover o desestimular la producción de algunos bienes, una mejor distribución del ingreso, y la reducción de las fluctuaciones de precios o sea su estabilización, para lo cual se requiere una política de almacenamiento adecuado de existencias agrícolas, en función de los precios.

Una característica general que vale la pena destacar por ser contraria a la mayoría de las afirmaciones sobre el comportamiento de los precios agrícolas en Colombia, es la de que los términos de intercambio entre la agricultura y los otros sectores de la economía colombiana han favorecido sistemáticamente a la agricultura desde la década de los veinte. Al estudiar el período 1950-1977 se observa cómo, no sólo se mantuvo esta misma tendencia sino se elevaron apreciablemente los precios relativos de los alimentos desde 1972. En efecto, mientras en el período 1954-1972 los precios de los alimentos se incrementaron en un 6% más que el resto del índice, entre 1972 y el presente año se ha presentado un incremento relativo superior al 40%.

1. Los precios agrícolas y la producción

Investigaciones recientes muestran que en Colombia la oferta de bienes agrícolas es sensible a los precios reales recibidos por los productores, o sea una incidencia de los precios en la asignación de los recursos y en los niveles de producción agrícola. Tal sensibilidad o grado de respuesta en la oferta, medido en términos de elasticidades, es similar a la encontrada en estudios para otros países habiéndose inclusive observado que, en contraposición con los dogmas de la literatura económica, la agricultura tradicional en Colombia responde igual o mejor que la comercial a los estímulos de precios²³. Otro resultado interesante acerca de la relación entre la política de precios y la producción es el de que los precios de sustentación establecidos por el Instituto de Mercadeo Agropecuario no tuvieron ningún efecto sobre la producción debido, aparentemente, a que se fijaron tradicionalmente a niveles significativamente inferiores a los del mercado y, a la pequeña proporción de las compras efectuadas por

²⁰ J.E. Araya y C. Ossa, *La Mecanización en la Agricultura Colombiana*, FEDESARROLLO, Bogotá, 1976.

²¹ Véase, *La Política Agrícola...*, op. cit., capítulo III, pp. 15-22.

²² *Ibid*, pp. 26-29.

²³ Véase, *La Política Agrícola...*, op. cit., capítulo IV, y FEDESARROLLO, *Manejo de Existencias, Comercio Exterior y Precios Agrícolas: El Papel del IDEMA*, cap. III, Bogotá, febrero 1976.

el Instituto a esos precios²⁴. En conjunto, los resultados anteriores sugieren que el mecanismo de sustentación es una herramienta potencial para modificar la asignación de recursos y estimular la producción que no ha sido diseñada en forma adecuada para lograr estos fines. Debe mencionarse que entre fines de 1974 y principios de 1977 se eliminó virtualmente el sistema de precios de sustentación habiéndose reimplantado, entonces, muy recientemente. Es de interés además, ver que aunque el Instituto se ha comprometido a comprar toda la producción que se le ofrezca a los precios publicados, los niveles de éstos se han fijado en función de costos de producción y, dada la evolución del mercado éstos se han quedado, al igual que en el pasado, por debajo de los del mercado, razón por la cual es de presumir que el cambio en el manejo de esta herramienta no estimule en la forma deseada la producción agrícola.

2. *Los precios agrícolas y la distribución del ingreso*

Es bien poca la información que se tiene sobre la incidencia de los precios agrícolas en la distribución del ingreso en Colombia. Un estudio elaborado en 1970, que cubre el período 1950-1970 insinúa en términos generales, que la política agrícola tuvo un efecto desfavorable sobre la distribución, por haber protegido a la agricultura comercial de la competencia internacional lo que llevó a que los consumidores tuvieran que pagar precios más altos que los del mercado internacional por sus productos²⁵. Entre 1972 y 1977 la situación ha sido la opuesta: los precios domésticos han sido inferiores a los internacionales para los cultivos comerciales mientras aumentan inusitadamente los precios de los

bienes alimenticios de la agricultura tradicional. Por ello, podría suponerse que en los cinco últimos años la evolución de los precios agrícolas ha redundado en un efecto redistributivo positivo, aunque su magnitud sea difícil de precisar.

Tampoco se ha cuantificado debidamente la incidencia distributiva de las importaciones subsidiadas, mecanismo utilizado ampliamente en 1973 y 1974 y que se ha restablecido en 1977²⁶. Se ha comprobado, sin embargo, que el gobierno cubrió con emisiones, el subsidio de las importaciones de 1973 y 1974, lo cual hace pensar que el proceso inflacionario que se desató simultáneamente, erosionó su impacto redistributivo²⁷. En cuanto a las importaciones de alimentos prospectadas para 1977, se conoce la aprobación de un cupo semestral de crédito al IDEMA por parte de la Junta Monetaria hasta por US\$ 50 millones para realizarlas, suma aparentemente suficiente para cubrir su costo puesto que el valor CIF de ellas se estima en US\$ 38 millones. A pesar de que el IDEMA disponga de recursos suficientes es posible que en el caso de las importaciones de azúcar, maíz y sorgo la operación de pérdida, si se tiene en cuenta las diferencias vigentes entre la cotización del mercado internacional y la del doméstico. El subsidio del azúcar será cubierto efectivamente por los consumidores, por haber sido aumentado el precio oficial desde el mes de marzo, aunque los recursos correspondientes serán apropiados por el IDEMA mediante el sistema de suministros gratuitos de azúcar negociado con los ingenios azu-

²⁴ *Ibid.*, La Política Agrícola..., op. cit., capítulo IV, p. 197.

²⁵ Wayne Thirsk, *Income Distribution Consequences of Agricultural Price Supports in Colombia*, Rice University, Houston, Texas, 1973.

²⁶ Entre 1973 y 1974 se importaron US\$172 millones en productos agrícolas. Véase, La Política Agrícola..., op. cit., cuadro II-17. Para el primer semestre de 1977, se ha programado importar directamente por parte del IDEMA: 198.000 toneladas de trigo; 22.000 toneladas de maíz 33.000 de sorgo y 48.000 de azúcar. Se estima el valor CIF de estas importaciones en US\$38.3 millones. Así mismo, se prevé la importación en 1977 de 20.000 toneladas de aceite y 5.000 de leche en polvo.

²⁷ Véase La Política Agrícola, 1950-1975, FEDesarrollo, 1975.

careros. De otra parte, los recursos para cubrir el déficit en la operación del maíz y el sorgo, provendrán posiblemente del presupuesto nacional; el impacto distributivo de esta utilización de fondos públicos podría únicamente analizarse al compararlo con el que hubieren tenido en usos alternativos.

Sea cuales fueren los efectos de la importación de alimentos sobre la asignación de recursos y la distribución del ingreso debe sí recalcar que la política de subsidios es contraria a la filosofía del Plan de Desarrollo que adoptó, a fines de 1975, el gobierno nacional.

3. *Estabilización de las fluctuaciones de precios*

El tercer objetivo de una política de precios agrícolas es el de la estabilización de precios, o sea el de reducir sus variaciones alrededor de una tendencia. Para el logro de esta meta es necesario que una entidad oficial acumule existencias y mantenga reservas adecuadas para ponerlas en el mercado oportunamente y evitar así fluctuaciones indeseadas.

La entidad encargada en Colombia de dicha función ha sido el Instituto de Mercadeo Agropecuario, IDEMA. Al analizar su funcionamiento hasta 1975 resulta evidente que el Instituto cumplió fundamentalmente una función de almacenamiento complementaria a la de los almacenes generales de depósito en el mantenimiento de las existencias necesarias para ofrecer un adecuado abastecimiento; entidades internacionales como la FAO y el Banco Mundial fijan el nivel de estas existencias en un 16% del consumo prospectado²⁸. Desafortunadamente, durante el segundo semestre de 1975 y en el curso de 1976 el Instituto se des-

hizo de sus existencias mientras se reducían, simultáneamente, las de los almacenes generales de depósito. Tal como puede observarse en el cuadro 1, a principios de 1977 se registró un déficit en la disponibilidad de existencias de la mayoría de los productos agrícolas, fenómeno difícil de subsanar, dadas las perspectivas de producción e importación, sin que se continúen presentando aumentos en los precios relativos de los alimentos²⁹. Por ello, el comportamiento del IDEMA ha sido el opuesto al aconsejable ya que una regla de acción básica del Instituto debería ser la de disponer de existencias de cada producto, bien para complementar aquellas de los almacenes generales de depósito en las necesidades de transacción, o para estar en capacidad de intervenir en los mercados y cumplir así una función estabilizadora, cualquiera que fuese la mayor de las dos necesidades³⁰.

4. *Congelación de precios agrícolas e inflación*

Un último aspecto de la política de precios agrícolas que merece mención es el esfuerzo reciente del gobierno nacional por controlar la inflación a través de la congelación decretada de algunos precios agrícolas, entre los cuales se destacan la leche, el algodón, el azúcar y el café de uso doméstico. Esta estrategia contradice la filosofía implícita en documentos oficiales, publicados a comienzos del actual período presidencial (el Informe del Presidente al Congreso sobre el Estado de la Emergencia Económica de 1974 y el Plan de Desarrollo Social Económico y Regional 1975-1978. Para Cerrar La Brecha), en los cuales se enuncia el rechazo a las políticas de "precios represados" y de "precios políticos". No sobra agregar que existe un escepticismo

²⁹ Véase, capítulo de Actividad Económica Coyuntura Económica, Vol. VII, No. 1.

²⁸ Véase, FEDESARROLLO, Manejo de Existencias, Comercio Exterior..., op. cit., cap. IV; así como también el capítulo II de La Política Agrícola..., op. cit.

³⁰ Véase, FEDESARROLLO, Manejo de Existencias, Comercio Exterior..., op. cit., capítulo IV.

Cuadro 1
SITUACION DE EXISTENCIAS AGRICOLAS A FIN DE AÑO

(miles de toneladas)

Producto	IDEMA		AGD		Total disponible		Demanda de existencias 1976		Déficit (→) ó superávit (+) 1976	
	1975	1976	1975	1976	1975	1976	IDEMA	Total	IDEMA	Total
Ajonjolí	0.1	—	3.5	1.4	3.6	1.4	2.4	3.8	-2.4	-2.4
Arroz	136.5	54.4	179.1	101.4	315.6	155.8	122.1	223.5	-67.7	-67.7
Cebada	0.1	—	54.7	42.4	54.8	42.4	1.0	31.3	-1.0	+11.1
Maíz	81.9	22.6	47.0	44.6	128.9	67.2	87.4	132.0	-64.8	-64.8
Soya	7.3	—	40.3	4.5	47.6	4.5	18.3	22.8	-18.3	-18.3
Trigo	295.3	19.5	13.9	6.2	309.2	25.7	60.0	66.2	-40.5	-40.5
Frijol	1.3	0.2	19.5	8.6	20.8	8.8	1.9	10.5	-1.7	-1.7
Papa	1.9	—	1.5	—	3.4	—	12.8	12.8	-12.8	-12.8
Sorgo	33.3	22.5	—	41.1	33.3	63.6	29.9	71.0	-7.4	-7.4
Azúcar	11.3	3.3	7.7	7.8	19.0	12.2	73.1	80.9	-69.8	-68.7
Total	569.0	122.5	386.7	258.0	937.7	381.6	408.9	654.8	-286.4	-273.2

Fuente: IDEMA, Oficina de Planeación, Abril de 1977 y Superintendencia Bancaria.

METODOLOGIA: La demanda total de existencias se estimó como el 16% del consumo doméstico proyectado para cada producto en 1977, excepto el azúcar para el cual se calculó en función del consumo para uso humano. Por su parte, la demanda del IDEMA se estimó como la diferencia entre la demanda total y la disponibilidad en los AGD. Sin embargo, en el caso de la cebada, papa y azúcar la demanda del IDEMA se calculó como el mínimo requerido para atender el motivo de estabilización, según metodología expuesta en el Capítulo V del estudio. FEDESARROLLO, La Política Agrícola..., op. cit.

sobre su posible éxito, tanto en el corto como en el largo plazo. La "congelación" parcial en el corto plazo, en una economía con presiones inflacionarias originadas en un aumento de la demanda por excesos de liquidez sólo conduce a desviarla y a incrementar los precios de los bienes no controlados. En el mas largo plazo, se distorsionan la asignación de recursos y la distribución del ingreso favoreciéndose al consumidor a costa del agricultor.

E. El crédito rural

1. La importancia del crédito institucional

A diferencia de los países de Asia y de Africa, en Colombia, al igual que en el resto de Latinoamérica, el mercado institucional de crédito rural es el predominante; el no institucional constituye menos del 15% del total y posiblemente alcance sólo un 4% ó 5%³¹. La

³¹ El estimativo del 15 proviene del estudio de Isaza y Prieto, Fuentes y Usos de Recursos en el

importancia relativa del crédito rural institucional puede además medirse utilizando dos índices: uno, su participación dentro del institucional total dirigido al sector y otro que mide la relación entre el valor financiado y el valor producido. Los dos indicadores anteriores muestran que en Colombia el mercado de crédito rural llegó a principios de los años setenta a un nivel de desarrollo que, se comparaba favorablemente con el del resto de los países en vía de desarrollo pero que en los últimos cinco años el segundo de los índices se ha venido reduciendo³².

2. Mecanismos institucionales de crédito rural

Los principales mecanismos financieros orientados hacia la provisión de recursos institucionales de crédito ru-

Sector Agrícola en Colombia, op. cit., mientras que las cifras inferiores provienen de Montero, The Allocation of Agricultural Credit in Colombia y el Banco Mundial Crédito Agrícola, Documento de Política Sectorial, 1975.

³² Véase, La Política Agrícola..., op. cit., cuadro IV-1.

ral son: el Fondo Financiero Agropecuario, constituido en 1973, la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero y, en menor escala, los programas de crédito supervisado del Instituto Colombiano de Reforma Agraria, INCORA.

El Fondo Financiero Agropecuario es básicamente un mecanismo de redescuento que se nutre de recursos mediante la suscripción obligatoria de "títulos de fomento agropecuario" por parte de la banca comercial (15% de sus colocaciones), los redescuentos en el Banco de la República y el crédito externo. Las tasas de interés son en la actualidad del 15% para la mayoría de las actividades y las tasas de redescuento varían entre 75% y 85%. El Fondo financia principalmente los cultivos comerciales de ciclo corto y para hacerlo exige como requisito una área mínima de siembra en la mayoría de éstos, lo cual implica automáticamente la exclusión de la agricultura tradicional y, en particular de aquella en la cual el pequeño agricultor cumple papel primordial³³. Para su operación el Fondo distribuye los cupos por cosecha y por cultivo según sus estimativos de disponibilidad de recursos y de acuerdo con la programación de la Oficina de Planeamiento del Sector Agropecuario, OPSA, financiando un porcentaje dado, diferente según cultivo, de los denominados costos financieros (gastos en insumos corrientes). Un análisis de las realizaciones del Fondo permitió concluir que a través de los años el porcentaje promedio de los costos totales financiado por el Fondo se ha venido reduciendo en términos reales y que, debido posiblemente al subsidio implícito en las tasas de interés y de redescuento, éste hizo uso casi completo de los recursos disponibles en 1974 y 1976 mientras en 1975 su

margen de utilización fue del 87%³⁴, y ³⁵. Debe aclararse que la distribución final del crédito por actividades no ha correspondido a la programada y acordada con OPSA, que se ha presentado una mayor concentración del crédito en los cultivos semestrales y, dentro de éstos, en cuatro productos: algodón, arroz, sorgo y soya.

La Caja Agraria canaliza cerca de la mitad del crédito rural utilizando, en menor grado, pero en forma creciente, los recursos del Fondo Financiero Agropecuario para cultivos comerciales de cosecha semestral y recursos propios u ordinarios en el crédito a la agricultura tradicional y a la mixta. Las tasas de interés de la Caja se han uniformado con las del Fondo, por lo cual se ha encarecido el crédito para los agricultores más pequeños y, en general, para el sector tradicional. En cuanto a las realizaciones de la institución hay que señalar la reducción que ha venido presentándose en la proporción de recursos dirigidos a los pequeños agricultores en los últimos siete años tanto si ella se mide en términos del total de recursos prestado como si se considera el porcentaje de los préstamos a los pequeños agricultores dentro del total de los créditos con recursos ordinarios³⁶. Además, el aumento en los recursos crediticios utilizados ha sido inferior al ritmo de la inflación. Por lo tanto, si se miran conjuntamente el comportamiento de la Caja y el del Fondo Financiero Agropecuario, se encuentra que el crédito institucional ha favorecido en forma creciente a los agricultores grandes y medianos y, ante todo, a la agricultura comercial. Aún más grave, el porcentaje del hectareaje de pequeños agricultores financiado con crédito institucional es sustancialmente inferior al de los cultivos comerciales y el monto de crédito

³³ *Ibid*, capítulo IV, pp. 13-14. A partir de Abril de 1977, según Decisión 166 del Ministerio de Agricultura, se dispuso una rebaja de intereses del 2% para aquellos agricultores que destinen el 10% de la superficie para la cual se soliciten los préstamos en cultivos de pan coger.

³⁴ *Ibid*, cuadros IV-1, IV-2 y IV-3.

³⁵ *Ibid*, pp. 16-20.

³⁶ *Ibid*, cuadro IV-11.

subsidiado por hectárea es menor que el dirigido a los cultivos comerciales³⁷.

3. Suficiencia, disponibilidad y distribución del crédito

Es bien difícil saber exactamente si la cantidad de recursos dirigidos al sector agropecuario ha sido "suficiente" y compatible con la capacidad de ahorro de la economía. De un análisis efectuado para 1972 podría deducirse, sin embargo, que en ese año el volumen de los recursos canalizados a la agricultura era adecuado por cuanto la tasa interés ponderada promedio pagada por el agricultor (que comprendía la cobrada por crédito institucional y por el no institucional utilizado) era similar a la tasa "libre" de interés calculada con base en los descuentos del Certificado de Abono Tributario, CAT³⁸.

A partir de 1972, la disponibilidad de crédito institucional ha venido aumentado, en promedio, a la par con el ritmo de inflación, aunque su crecimiento real ha sido inferior al de la producción agrícola, lo cual hace pensar que la disponibilidad global de crédito no ha sido limitante crónica en el crecimiento de la producción agropecuaria. De ahí que haya necesidad de considerar al elemento crédito como necesario pero no suficiente para lograr aumentos en la producción y que sean posiblemente los mecanismos institucionales los que determinen, en última instancia, su efectividad por cuanto éstos parecen favorecer a los agricultores grandes y medianos mientras la productividad marginal del crédito tiende a ser superior en cultivos tradicionales y en predios pequeños³⁹.

³⁷ Ibid, cuadros IV-16 y IV-17.

³⁸ En esencia el argumento arriba esbozado sugiere que en el caso de ser el crédito agrícola escaso, las tasas de interés promedio pagadas por los agricultores deberían ser sustancialmente superiores a las del mercado, puesto que en ese caso el mercado no institucional adquirirá mucha mayor preponderancia.

³⁹ Wayne Thirsk, *Rural Credit and Income Distribution in Colombia*, op. cit.

4. Las nuevas medidas de crédito rural y sus posibilidades de éxito

Por los motivos anteriores debería ser claro que la política crediticia colombiana frente al sector rural debería concentrarse primordialmente en el apoyo al pequeño agricultor y a la agricultura tradicional, buscando que la Caja Agraria facilite y haga efectiva esa labor. Dotar simplemente de mayores recursos al Fondo Financiero Agropecuario no parece suficiente para lograr un aumento importante en la producción, a juzgar por la experiencia del Fondo, como tampoco lo sería la ampliación de los márgenes de financiamiento por hectárea en algunos cultivos seleccionados⁴⁰.

F. Comentarios finales

Es posible aseverar con base en las estadísticas existentes, que con excepción de la agricultura comercial, orientada a la exportación, el sector agropecuario colombiano no ha experimentado un avance significativo en lo corrido de los años setenta. De esta manera, la desfavorable evolución de la oferta de alimentos es responsable en buena parte del agudo incremento en sus precios relativos, fenómeno crítico en la marcha de la economía desde 1971 y particularmente evidente en 1977.

El análisis de las páginas anteriores sugiere que el estancamiento agropecuario no es simplemente el resultado de un mal año, atribuible a factores de clima, sino más bien el producto de la falta de una política coherente que persiga y logre los objetivos de crecimiento de la producción, estabilidad de precios y redistribución del ingreso. Es claro que no ha habido un progreso en investigación tecnológica y que las labores de extensión agrícola se han restringido. Igualmente hay evidencia de que el ritmo de utilización de insu-

⁴⁰ Véase, *La Política Agrícola...*, op. cit., cuadro IV-2 y anexo.

mos modernos (maquinaria, plaguicidas, fertilizantes y semillas mejoradas) ha decaído en los últimos tres años. Tampoco parece que se hubieran usado los mecanismos existentes para estabilizar precios, modificar la asignación de recursos y estimular la producción, por cuanto los precios de sustentación no se han fijado adecuadamente, ni el IDEMA ha estado en capacidad de intervenir en los mercados a través del manejo de existencias, para regular precios. Por último, todo indica que la disponibilidad de crédito ha sido suficiente pero que su distribución entre la agricultura comercial y la tradicional ha impedido el crecimiento de la producción de alimentos, el logro de una mejor distribución del ingreso.

La, escasez relativa de alimentos causada por las deficiencias en la producción, el desafortunado manejo de existencias, y el crecimiento desmedi-

do de sus precios han colocado al gobierno ante una difícil situación. Para enfrentarla se ha acudido a la importación tardía de productos agrícolas y a la congelación de precios a niveles inferiores a los internacionales, medidas no totalmente compatibles, y en esencia de corto plazo, para cuya ejecución no existen en la actualidad mecanismos administrativos claros ni efectivos. No se ha formulado de otro lado, una política agrícola de largo plazo.

Paradójicamente, entonces, un gobierno como el actual que considera al sector agrícola como líder en su estrategia no ha puesto en práctica políticas que hubieran podido tener un impacto real en su desarrollo. Y, se ha llegado a una situación en la cual del manejo de la agricultura depende en gran parte el éxito de los programas de estabilización económica.