

El Idema y la Política de Comercialización de Productos Agrícolas en Colombia *

A. Introducción

El presente informe resume los principales resultados encontrados por FEDESARROLLO en una investigación reciente sobre la problemática del manejo de existencias, comercio exterior y precios de productos agrícolas en Colombia, y del papel desempeñado por el IDEMA en estos aspectos. Inicialmente se reseñan las funciones encomendadas al Instituto y la forma como han sido desempeñadas, considerando los resultados financieros del IDEMA en cada una de sus actividades. Además, se discute el Decreto Ley de enero de 1976 por medio del cual se reestructura el Instituto. A continuación se estudia la política de precios agrícolas seguida en Colombia durante los últimos años, y, en particular, el papel que, a este respecto, ha jugado el IDEMA por medio de los precios de sustentación e intervención, del manejo de existencias y de las

importaciones de productos agrícolas, especialmente el trigo. Por último, se sintetizan las principales conclusiones y recomendaciones del estudio de FEDESARROLLO, y las implicaciones de éstas sobre las prioridades de acción futura del Instituto.

B. Evolución histórica de las funciones del Idema

1. Antecedentes

El IDEMA tuvo su origen en el Instituto Nacional de Abastecimientos, INA, el cual fue creado por medio de la Ley 5a. de 1944; diez años más tarde cambió de denominación por la de "Corporación de Defensa de Productos Agrícolas". En 1958 volvió a denominarse INA, subsistiendo otros diez años en esta forma, cuando se convirtió en el Instituto de Mercadeo Agropecuario, IDEMA. Hasta 1968 se presentó siempre un vacío serio, por cuanto nunca se tuvo certeza acerca del tipo de entidad jurídica que era el INA, esto es, si era establecimiento público o empresa industrial y comercial del Estado. A partir de aquel año se le clasificó como establecimiento público del orden nacional, quedando así definida su

* El presente informe se basa en un estudio reciente de FEDESARROLLO titulado: *Manejo de existencias, comercio exterior y precios agrícolas: el papel del IDEMA*, elaborado por los siguientes investigadores: Roberto Junguito (Director Ejecutivo), Juan Sebastián Betancur (Coordinador del Proyecto), Jaime Saldarriaga, Carlos Ossa, Jorge Ospina y Ricardo Villaveces. El Proyecto fue financiado por el Banco de la República.

situación relativa a exenciones aduaneras e impuestos en general. En 1976, se le cambió su naturaleza jurídica por la de empresa industrial y comercial del Estado.

Inicialmente el INA tuvo objetivos amplios y funciones numerosas. Podía realizar toda clase de actividades concernientes a la divulgación, conservación, adquisición, distribución, estímulo de la actividad agropecuaria y también adquisición y distribución de insumos agrícolas, tales como semillas o maquinaria. Podía, igualmente, realizar operaciones de comercio exterior. Con posterioridad a 1958 sus funciones se concentraron más en el manejo de productos agrícolas que en el suministro de insumos.

En la ley de constitución del IDEMA en 1968 no se le señalaron objetivos explícitos. Estos sólo se indicaron en los reglamentos o estatutos de la entidad. De otra parte, las funciones eran muy numerosas e imprecisas, dado que la junta directiva del Instituto podía establecer todas aquellas que considerara pertinentes. Sin embargo, en la reestructuración del presente año se le asignó al IDEMA un objetivo explícito, cual es el de "la regulación del mercado de productos agropecuarios, mediante la compra, venta, almacenamiento, importación y exportación de los mismos". Además, en contraste con el régimen anterior, el nuevo estatuto precisó, como se analizará más adelante, sus funciones en forma taxativa.

2. Instrumentos utilizados por el IDEMA

Para el cumplimiento de sus funciones el Instituto ha empleado tradicionalmente diversos instrumentos a saber: precios de sustentación e intervención, almacenamiento y manejo de existencias, importaciones, y en general, compra, venta y distribución de alimentos.

a) Precios de sustentación y de intervención.

Los precios de sustentación corresponden a los precios fijados desde antes del

período de siembra mediante un acto administrativo, por medio del cual una entidad gubernamental se obliga a comprar la producción agrícola que le sea ofrecida por los productores a ese precio, y bajo las condiciones estipuladas, con el objeto de garantizar al agricultor un precio mínimo. Además, el nivel al cual se debe fijar el precio de sustentación debe reflejar los objetivos de la política agrícola del gobierno.

En Colombia, los bienes que han estado sujetos al régimen de sustentación por parte del IDEMA son los productos no perecederos y, especialmente los granos. Se han sustentado en forma preferencial los precios de bienes de la agricultura comercial (ajonjolí, arroz, cebada, soya y sorgo). Entre los cultivos mixtos aparecen el maíz y el trigo, mientras para los productos de la agricultura tradicional únicamente se han fijado para el frijol.

Los criterios explícitos utilizados por el IDEMA para fijar el nivel de precios de sustentación, han considerado la situación del producto "...en cuanto abastecimiento, sus efectos agronómicos, costos de producción y precios internacionales". Dentro de este conjunto, el criterio que parece haber primado es el de costos de producción, puesto que los precios fijados siempre han superado los estimativos de costos promedios de producción para la cosecha respectiva calculados por el Instituto 1/. Sin embargo, como se puede apreciar en el cuadro IX-1, el margen de utilidades implícito en los precios de sustentación fijados ha sido bastante variable según épocas y productos. Del mismo cuadro se desprende que los márgenes de utilidad han sido especialmente reducidos para el ajonjolí, y atractivos para el arroz, sin encontrarse para los otros productos una tendencia definida. Puede concluirse entonces, que de parte

1/ Los informes de la Oficina de Planeación del IDEMA que proponen modificaciones en los precios de sustentación también discuten la situación doméstica de abastecimientos y los precios internacionales, pero no parece evidenciarse ninguna relación entre dichas variables y los precios de sustentación fijados.

del IDEMA no ha existido claridad respecto a los criterios que deben guiar el establecimiento de los niveles de los precios de sustentación.

De otra parte, el precio de intervención se establece con el propósito de adquirir existencias para regular los precios en el mercado nacional y garantizar un adecuado abastecimiento. Estos se fijan mediante acto administrativo por el cual se autoriza al IDEMA a ejecutar compras de productos específicos por cantidades determinadas y hasta por unos precios

topes. El cuadro IX-2 presenta los precios de sustentación, los de intervención y los precios promedio de compra del IDEMA para algunos productos seleccionados en el período 1960-1975. Se observa que, en general, los precios de compra del Instituto han estado más cerca de sus precios de intervención que de los de sustentación. Esto es de esperarse por cuanto los precios de intervención por definición corresponden a los precios de mercado, mientras que los de sustentación han tenido poca significación, según se ilustra a lo largo de este informe.

CUADRO IX-1
PRECIOS DE SUSTENTACION, COSTOS DE PRODUCCION Y MARGEN
DE UTILIDADES
(pesos por tonelada)

Producto	Fecha de la cosecha	Costos de Producción	Precios de sustentación		Margen de utilidades %	
			Propuestos	Fijados		
Maíz	1971 - II	1.200	1.600	1.600	33.0	
Soya	1971 - II	2.026	2.600	2.600	28.3	
Ajonjolí	1971 - II	3.320	4.000	4.000	20.5	
Sorgo	1972 - I	1.142	1.260	1.260	10.3	
Arroz 1a. -	Tipo I	1972 - II	1.389	2.037	2.050	46.7
	Tipo II	1972 - II	1.368	1.865	1.865	36.3
	Tipo III	1972 - II	1.311	1.547	1.547	18.0
	Tipo IV	1972 - II	1.351	1.412	1.412	14.5
	Tipo V	1972 - II	1.240	1.637	1.637	32.0
Ajonjolí	1972 - II	4.751	4.860	5.000	2.3	
Sorgo	1972 - II	1.238	1.550	1.550	25.2	
Soya	1972 - II	2.464	2.800	2.800	13.6	
Cebada	1972 - II	2.000	2.300	2.300	15.0	
Fríjol	Tipo I	1972 - II	6.643	7.240	7.240	9.0
	Tipo II	1972 - II	6.133	6.700	6.700	9.2
Arroz 1a. -	Tipo I	1973 - I	1.486	2.290	2.290	54.0
	Tipo II	1973 - I	1.553	2.068	2.068	33.0
	Tipo III	1973 - I	1.452	1.850	1.850	27.4
	Tipo IV	1973 - I	1.363	1.711	1.711	25.5
	Tipo V	1973 - I	1.404	1.565	1.565	11.5
Ajonjolí	1973 - I	5.072	5.300	5.300	4.5	
Fríjol	Tipo I	1973 - I	6.876	10.000	10.000	45.4
	Tipo II	1973 - I	6.369	9.200	9.200	44.4
	Tipo III	1973 - I	6.237	8.500	8.500	36.3
Cebada	1973 - I	2.121	2.550	4.000	20.2	
Cebada	1973 - II	2.686	3.000	3.150	11.7	
Ajonjolí	1973 - II	5.861	6.400	6.000	9.2	

Fuente: IDEMA, *Informes sobre la revisión del precio de sustentación*, 27 Documentos para los períodos indicados. Oficina de Planeación, Unidad de Estudios Especiales.

CUADRO IX-2
PRECIOS DE SUSTENTACION, PRECIOS DE INTERVENCION Y PRECIOS PROMEDIO DE COMPRA
DEL IDEMA

(Pesos por tonelada)

Año	Arroz ^{1/}			Maíz			Trigo			Fríjol ^{2/}		
	De sustentación	De intervención	Promedio de compra	De sustentación	De intervención	Promedio de compra	De sustentación	De intervención	Promedio de compra	De sustentación	De intervención	Promedio de compra
1966	1060		1370	1024		980	1710	1670	1670	3200		3440
1967	1510	2070	2070	1020	1060	1040	1710	1840	1840	3200	4790	4780
1968	1500	1810	1830	1230	1240	1180	2100	2020	2020	6800	5740	5730
1969	1520	1600	1570	1330		1300	2100	2020	2020	4500	5150	5450
1970	1620	1590	1550	1350		1300	2100	2040	2030	4500	5150	5100
1971	1620	1460	1550	1600		1590	2100	2040	2030	4500	10400	10390
1972	1620	1740	1730	1830	1840	1860	2610	2410	2410	6260	6790	6860
1973	1960	2500	2520	2800		3170	3790	3500	3400	9340		9500
1974	3030	4290	3970	3540		3240	5590	5500	5100	12550		11830
1975	3730	2980		3700		3650	8000		6190	18000		19720

Fuente: Precios de sustentación e intervención: IDEMA, Oficina de Planeación.

Precio promedio de compra: IDEMA, División Control de Calidad, Oficina Central de Gestión, División Financiera.

^{1/} Arroz Paddy, expresado en términos de tercera calidad.

^{2/} Tipo II, categoría II.

b) Almacenamiento y manejo de existencias

La capacidad de almacenamiento del IDEMA, es en la actualidad, de 374 mil toneladas, de las cuales 189 mil corresponden a silos. Su localización está concentrada en las zonas de producción y en menor grado en zonas de consumo y puertos. Cabe destacar que el aumento de la capacidad en esta última zona se concentró en el período 1970-1974, principalmente a causa de la gran dependencia colombiana de las importaciones de trigo.

A su vez, la capacidad de los Almacenes Generales de Depósito, AGD, alcanza 12.6 millones de toneladas, de las cuales sólo 1.8 millones corresponden a instalaciones propias. En silos, los AGD apenas poseen 144 mil toneladas, y en contraste con la situación del IDEMA, la distribución de la red privada está concentrada en zonas de consumo.

Así entonces, se evidencia que las actividades de almacenamiento oficiales y

del sector privado son complementarias, no sólo en lo concerniente a la localización, sino también, en cuanto al tipo de facilidades (silos y bodegas). La capacidad relativa de almacenamiento del IDEMA, que a primera vista parece poco significativa, ya que sólo asciende al 3 por ciento del total disponible, adquiere por las razones anotadas mucha mayor importancia. Además, no se debe perder de vista que al restar de la red privada las bodegas particulares, ordinariamente utilizadas para almacenar productos no agrícolas, y ALMACAFE, por su destino especial la capacidad relativa del IDEMA asciende a un no despreciable 15.6 por ciento del total disponible.

Una vez descrita la capacidad física de almacenamiento, conviene describir el proceso de formación de existencias tanto del sector privado como del IDEMA. El almacenamiento del sector privado sigue la estacionalidad de las cosechas agrícolas, incrementándose notoriamente las existencias en los meses de febrero y a-

gosto. En términos de volumen, el producto con mayor almacenamiento ha sido el arroz, seguido del maíz y la cebada. Por su parte, el IDEMA ha seguido un patrón estacional de almacenamiento similar al de los AGD, lo que indica como sus acciones han estado preferencialmente dirigidas a complementar la acción privada de almacenamiento. En conjunto, las existencias promedio mantenidas por el Instituto y el sector privado han ascendido a cerca del 16 por ciento del consumo anual estimado para cada producto, según se puede apreciar en el cuadro IX-3.

c) Importaciones

El cuadro IX. 4 muestra las importaciones totales y oficiales del país así como las realizadas por el IDEMA. Puede observarse que estas últimas han mostrado una tendencia creciente durante los últimos siete años, si bien en 1975 se presentó una reducción importante con respecto a 1974, año en el cual el valor de las mismas fue de US\$ 135.5 millones (precio FOB), el cual representó el 7.6 por ciento del total de las importaciones y el 52.5 por ciento de las oficiales.

CUADRO IX-3
PARTICIPACION DE LAS EXISTENCIAS A FIN DE AÑO DE LOS
PRINCIPALES PRODUCTOS ALMACENADOS POR LOS AGD
E IDEMA EN EL CONSUMO APARENTE, 1969-1974 ^{1/}
(porcentaje)

Año	Arroz Corriente ^{2/}			Maíz			Frijol			Trigo		
	AGD	IDEMA	Total	AGD	IDEMA	Total	AGD	IDEMA	Total	AGD	IDEMA	Total
1969	15.3	13.1	28.4	7.8	5.6	13.4	7.2	17.3	24.5	8.7	6.3	15.0
1970	8.2	5.4	13.6	2.2	0.8	3.0	4.4	6.1	10.5	12.2	6.6	18.8
1971	11.4	6.1	17.5	6.9	3.6	10.5	4.9	6.8	11.7	6.8	7.3	14.1
1972	14.6	5.6	20.2	2.6	1.4	4.0	7.2	7.4	14.6	9.3	6.1	15.4
1973	5.2	2.4	7.6	16.6	13.8	30.4	7.4	9.4	16.8	3.7	11.2	14.9
1974	8.1	6.2	14.3	10.8	18.2	29.0	18.5	1.8	20.3	3.5	36.3	39.8
Promedio	10.4	6.5	16.9	7.8	7.2	15.0	8.3	8.1	16.4	7.4	12.3	19.7

Fuente: Existencias del IDEMA: Oficina de Planeación, IDEMA.
Existencias Almacenes Generales de Depósito: Superintendencia Bancaria.
Producción: OPSA, Ministerio de Agricultura.
Importaciones y exportaciones: DANE.

^{1/} El consumo aparente se estimó como la producción más las importaciones, menos las exportaciones más o menos el cambio de inventarios.

^{2/} Para calcular las existencias de arroz en AGD e IDEMA, se convirtió el arroz paddy a arroz corriente, utilizando un factor de conversión de 1 Ton. de arroz paddy = 0.6 de arroz corriente.

CUADRO IX-4

VALOR FOB DE LAS IMPORTACIONES DEL IDEMA EN RELACION
CON LAS TOTALES Y CON LAS OFICIALES, 1969-1975

(miles de dólares)

Año	Importaciones totales <u>1/</u>	Importaciones oficiales <u>1/</u>	I. oficiales I. totales (%)	Importaciones del IDEMA <u>2/</u>	I. IDEMA I. totales (%)	I. IDEMA I. Oficiales (%)
1969	762.164	—	—	24.187	3.2	—
1970	930.153	—	—	32.050	3.5	—
1971	794.679	144.304	20.3	41.698	5.3	28.9
1972	911.176	125.275	16.0	38.504	4.2	30.7
1973	1.289.857	216.422	20.9	108.094	8.4	50.0
1974	1.788.475	258.081	16.9	135.541	7.6	52.5
1975*	803.557	86.061	12.6	35.244	4.4	41.0

Fuente: IDEMA (División de Comercio Exterior y Oficina de Planeación) e INCOMEX.

* Primer semestre

1/ INCOMEX (Registros de importación): importaciones totales (reembolsables y no reembolsables) e importaciones oficiales (reembolsables).2/ Incluye las importaciones con destino al IDEMA y a terceros.

El cuadro IX-5, por su parte, discrimina las importaciones hechas por el Instituto entre los diferentes productos para el lapso 1958-1975. Sobresalen por su magnitud y por su tendencia creciente las correspondientes al trigo, que durante el período 1970-1974 constituyeron el 53 por ciento del total, con un valor de US \$ 189.4 millones (precio FOB). Recientemente, le han seguido en orden de importancia el sebo, la soya, el aceite, el maíz y la cebada.

Como se desprende de lo anterior, la función importadora ha sido una de las más sobresalientes tanto del INA como de IDEMA. Cuando ha realizado importaciones para terceros, los impuestos de aduana correspondientes han representado ingresos para el Instituto. Merece la pena destacar que a pesar de la magnitud de las importaciones, no sólo en relación

con las demás operaciones del IDEMA, sino con las importaciones totales del país, como se puede apreciar en los cuadros IX-4 y IX-5, no ha existido, en general, una política coherente de importación de alimentos que tenga en cuenta la oportunidad, magnitud, situaciones de puertos, embarques y desembarques, cosechas internas, precios, etc.

d) Exportaciones

El IDEMA inició su actividad exportadora en 1969, principalmente en los rubros de arroz blanco, maíz, ganado y carne. Como puede observarse en el cuadro IX-6, si se exceptúan el ganado y la carne, que tuvieron un incremento elevado después de 1969, las demás exportaciones canalizadas a través del IDEMA no han tenido mayor importancia. Esto ha sucedido no obstante que para el desa-

CUADRO IX - 5

IMPORTACIONES DEL IDEMA SEGUN PRODUCTOS, 1958-1975 ^{1/}

Productos	1958-1961		1962-1965		1966-1969		1970-1974		1975 ^{2/}		Total
	Tons.	US \$ miles	Tons.	US \$ miles	Tons.	US \$ miles	Tons.	US \$ miles	Tons.	US \$ miles	US \$ miles
Trigo	418.172	31.991	599.364	43.074	867.412	54.630	1.875.197	189.429	143.191	22.275	332.400
Aceite	36.602	10.538	37.651	10.048	26.731	7.133	45.621	20.016	5.044	2.965	50.701
Sebo	—	—	5.007	890	74.732	10.642	125.581	32.291	9.962	3.021	46.844
Arveja	1.500	170	—	118	—	—	—	932	1.823	539	1.758
Semilla de arroz	210	39	—	—	—	—	—	—	—	—	39
Arroz	34.363	4.433	—	—	—	—	—	—	—	—	4.433
Garbanzo	1.500	296	1.000	232	200	42	1.554	483	—	—	1.053
Lenteja	1.999	509	2.000	411	3.329	661	9.371	2.354	—	—	3.577
Sorgo	15.000	831	7.350	555	—	—	71.901	5.806	—	—	11.068
Harina de Trigo	—	5.685	—	—	—	—	49.700	9.883	—	—	15.568
Azúcar	50.000	5.015	—	—	—	—	—	—	—	—	5.015
Leche en polvo	1.036	265	—	—	—	—	8.865	6.789	—	—	7.054
Fríjol	1.175	239	3.185	706	—	—	11.833	2.941	—	—	4.369
Harina granulada	21.176	2.139	—	—	—	—	—	—	—	—	2.139
Maíz	39.999	2.514	20.697	1.165	11.000	520	—	19.574	—	—	25.810
Cebada	—	—	15.500	1.078	46.747	2.527	199.739	18.674	15.750	4.000	26.284
Algodón	277	119	—	—	902	977	—	—	—	—	1.096
Soya	—	—	—	—	—	—	96.100	22.106	—	—	22.106
Semilla de Sorgo	—	—	—	—	—	—	735	248	—	—	248
Semilla de Algodón	—	—	—	—	—	—	347	86	—	—	86
Manteca de Cerdo	—	—	—	—	—	—	26.268	13.306	6.418	2.442	15.748
Malta Cervecería	—	—	—	—	—	—	9.960	2.530	—	—	2.530

Fuente: IDEMA (División de Comercio Exterior y Oficina de Planeación), Federación de Algodoneros e INCOMEX.

^{1/} Los datos incluyen el valor FOB de las importaciones con destino al IDEMA y a terceros.

^{2/} Primer semestre de 1975 (Información tomada de registros de importación).

rollo de su actividad exportadora, el IDEMA ha contado con múltiples mecanismos legales. ^{2/}

e) Compras internas

El cuadro IX-7 muestra para distintos períodos, las compras nacionales del IDEMA en relación con el total de la producción en el caso del trigo, frijól, arroz, maíz, sorgo y ajonjolí. Puede observarse para los primeros cuatro cultivos una tendencia creciente en la participación de las compras del Instituto. Se destaca, además, que la mayor participación corresponde al trigo, para el lapso 1970-1973 fue de 33.6 por ciento, siguiéndole en orden de importancia el arroz, el frijól, el

maíz, el sorgo y el ajonjolí. Para los productos en que el IDEMA ha tenido una participación más activa, los precios promedios al productor corresponden aproximadamente a los de sustentación. ^{3/}

Por otra parte, el porcentaje de compras que ha efectuado el IDEMA en las capitales, cuyo promedio global indica que el 65 por ciento de las compras de productos básicos para el período 1966-1972 se realizaron en esas ciudades, permite inferir, aparentemente, que la acción del Instituto favorece más a los intermediarios que a los productores. Sin embargo, no puede perderse de vista que algunas de esas ciudades son centros naturales de comercialización de los respec-

^{2/} Sin embargo, debe anotarse que con su vinculación a empresas como Colombex y Comegan, esta última dedicada a la exportación de ganado, el IDEMA ha influido indirectamente, en las exportaciones agropecuarias.

^{3/} Véase FEDESARROLLO, *La política agraria en Colombia 1950-1975*, Bogotá, febrero de 1975, cuadro IV-1.

CUADRO IX-6
EXPORTACIONES REALIZADAS POR EL IDEMA, 1969-1975 ^{1/}

Productos	1969		1974		1975 ^{3/}		Total US \$ miles
	Tons.	US \$ miles	Tons.	US \$ miles	Tons.	US \$ miles	
Arroz blanco	20.542	3.318	15.809	2.373	—	—	5.690
Frijól Nima	83	11	—	—	—	—	11
Maíz	16.916	958	12.102	767	—	—	1.725
Papa	10	1	—	—	—	—	1
Pimientos	34	13	—	—	—	—	13
Tomate	24	3	—	—	—	—	3
Cebolla	103	1.723	—	—	—	—	1.723
Ganado en pie ^{2/}	32.209	5.205	270.821	51.090	7.845	1.944	58.240
Carne en canal	8.045	4.613	123.606	126.606	11.986	13.678	144.897
Vísceras	166	63	909	551	29	25	639
Cuartos compensados	—	—	—	—	2.288	2.584	2.584
Cortes especiales	—	—	—	—	250	441	250
Carne cocida	—	—	—	—	50	66	66
Enlatados	—	—	—	—	7	9	9
Total		15.908		181.387		18.746	215.851

Fuente: IDEMA (División de Comercio Exterior) y Comisión de Mercadeo y Carnes.

^{1/} Se tomó como punto de partida el año 1969, en el cual comenzó el IDEMA a exportar.

^{2/} Unidad de medida: cabezas.

^{3/} Enero-Junio. Las cifras sobre tonelaje son aproximadas.

CUADRO IX-7
EVOLUCION DE LAS COMPRAS NACIONALES DEL IDEMA
CON RESPECTO AL TOTAL DE LA PRODUCCION

	Compras IDEMA (toneladas)	Producción (toneladas)	Participación compras IDEMA en el total de la producción %
Maíz			
1960-1964	78.447	4.126.800	1.9
1965-1969	201.707	4.337.400	4.6
1970-1973	132.428	3.156.500	4.2
Arroz			
1955-1959	41.933	1.815.450	2.3
1960-1964	110.041	2.658.600	4.1
1965-1969	255.466	3.562.050	7.2
1970-1973	362.250	3.702.700	9.8
Trigo			
1955-1959	34.243	682.000	5.0
1960-1964	122.977	621.100	19.8
1965-1969	52.723	528.700	9.9
1970-1973	83.641	248.500	33.6
Fríjol			
1955-1959	8.758	310.185	2.8
1961-1964	14.944	177.701	8.4
1965-1969	24.812	194.900	12.7
1970-1973	9.969	165.100	6.0
Ajonjolí			
1970-1973	1.083	95.700	1.1
Sorgo			
1970-1973	22.353	847.800	2.6

Fuente: Compras: IDEMA (Oficina de Planeación).

Producción 1950-1967: Atkinson, *Changes in Agricultural Production and Technology in Colombia, U.S.D.A.*

Producción 1968-1973: OPSA, Ministerio de Agricultura

tivos departamentos, como pueden ser Armenia, Pereira o Leticia, en donde el IDEMA ha comprado el 100 por ciento de sus productos. Otros porcentajes elevados de compras en capitales se observan en Barranquilla (100 por ciento), Cúcuta (99.7 por ciento), Sincelejo (95 por ciento) y Neiva (94 por ciento). El otro extremo lo constituyen, Santa Marta (0.2 por ciento), Ibagué (0.7 por ciento),

Cartagena (1.4 por ciento), Bogotá (3 por ciento) y Manizales (10 por ciento).

f) Distribución de alimentos y otros productos del IDEMA

El problema de la distribución de alimentos y otros productos por parte del Instituto ha sido uno de los más serios y controvertidos. El Instituto distribuía an-

teriormente los productos a través de su red mayorista y minorista; hoy sólo existen las tiendas mayoristas. También distribuye los productos abasteciendo las cajas de subsidio familiar, los fondos rotatorios, las cooperativas, o incluso estimulando la creación de nuevas, o directamente a industriales mediante cupos, como en el caso del trigo y del azúcar.

Es interesante anotar que en el período 1973 a septiembre de 1975 el 54 por ciento del valor de las existencias en la red minorista pertenecía a bienes manufacturados en su mayoría no alimenticios.

3. Evolución financiera del IDEMA: 1970-1974

Durante el período 1966-1969 en el cual los precios internacionales del trigo se hallaban por debajo de los domésticos, el IDEMA registró una situación financiera relativamente sana, y es especialmente a partir de 1970 cuando el Instituto comienza a incurrir en pérdidas en sus operaciones comerciales. Es así como

durante 1970-1974 las pérdidas del IDEMA fueron cuantiosas, principalmente debido al efecto de los subsidios directos otorgados en la venta interna de productos importados, a los crecientes gastos financieros o pagos de intereses sobre préstamos internos y externos, y a los mayores gastos de distribución (véase cuadro IX-8). Las pérdidas netas pasaron de \$218 millones en 1970 a \$2.001 millones en 1974.

Durante 1973 y 1974 el Instituto registró pérdidas brutas como resultado de su política de vender a precios menores que los de compra, particularmente en sus operaciones de trigo. En la actividad de compra y venta de trigo las pérdidas en los dos años en cuestión se estimaron en \$250 millones y \$1.181 millones, respectivamente (cuadro IX-9). Ello sin tener en cuenta los gastos de administración, distribución y financieros imputables a esta actividad. Por lo demás, en las otras operaciones mayoristas (maíz, frijol y arroz), se contabilizaron pérdidas durante 1971-1972 y 1974 y utilidades en 1970 y 1973.

CUADRO IX-8

ESTADO DE PERDIDAS Y GANANCIAS DEL IDEMA 1970-1974

(millones de pesos)

Concepto	1970	1971	1972	1973	1974
1. Utilidad bruta en ventas totales	75.7	16.9	73.1	-83.5	-676.8
2. Gastos de operación	267.8	348.2	501.0	842.0	1.381.1
a) Salarios, prestaciones y otros	119.0	156.0	201.0	250.0	273.0
b) Servicios y gastos generales	25.0	36.5	45.5	53.1	252.5
c) Depreciación	22.0	22.8	27.5	25.9	24.0
d) Gastos de distribución	59.8	96.9	123.0	194.0	367.6
e) Gastos financieros	42.0	36.0	104.0	319.0	464.0
3. Operación industrial desmote	-25.5	-33.6	-24.0	4.1	56.2
4. Utilidad neta	-217.6	-364.9	-451.9	-921.4	-2.001.7

Fuente: L. Cañas, *IDEMA: Análisis Financiero 1970-1974*, Octubre 1974; Informes Financieros de la Contraloría General de la República, 1970-1974; y cálculos de FEDESARROLLO.

CUADRO IX-9
UTILIDAD BRUTA DEL IDEMA EN SUS PRINCIPALES OPERACIONES
MAYORISTAS 1970-1974
(miles de pesos)

Año	Ventas	Costo de mercancía vendida ^{1/}	Utilidad Bruta	%
TRIGO				
1970	646.007	390.271	255.736	39.6
1971	797.599	533.246	264.353	33.1
1972	908.527	663.220	245.307	27.0
1973	894.074	1.143.960	-249.886	-27.9
1974	1.186.049	2.366.805	-1.180.756	-99.6
MAIZ				
1970	106.273	96.646	9.627	9.1
1971	72.708	94.389	-21.681	-29.8
1972	135.832	233.222	-97.390	-71.7
1973	286.170	283.051	-3.119	1.1
1974	392.028	416.256	-24.228	-6.2
FRIJOL				
1970	23.421	28.081	-4.660	-19.9
1971	28.842	29.601	-1.759	-2.6
1972	27.420	37.816	-10.396	-37.9
1973	48.263	25.075	23.188	48.0
1974	57.425	64.396	-6.971	-12.1
ARROZ				
1970	234.333	213.708	20.625	8.8
1971	215.000	245.823	-30.823	-14.3
1972	246.748	265.305	-18.557	-7.5
1973	254.686	139.100	115.586	45.4
1974	277.870	277.450	380	0.1

Fuente: IDEMA y cálculos de FEDESARROLLO.

^{1/} Para efectos de estimar el costo de la mercancía vendida se valoraron las existencias de acuerdo al precio promedio de adquisición de la mercancía en cada año.

Como consecuencia del subsidio en la venta del trigo, el margen de utilidad bruta del IDEMA (la relación entre utilidad bruta y ventas) en sus operaciones mayoristas pasó del 30 por ciento en 1970 a menos 63 por ciento en 1974 (cuadro IX-10). Los márgenes en sus actividades

de exportaciones y minoristas evolucionaron en sentido contrario ya que son negativos durante 1970-1972 y positivos en 1973-1974. Igual acontece en el caso de la operación comercial de desmote que arroja ganancias en los últimos dos años (véase de nuevo cuadro IX-8). En

CUADRO IX-10
UTILIDAD BRUTA DEL IDEMA EN SUS OPERACIONES
MAYORISTAS Y MINORISTAS, 1970-1974
(miles de pesos)

Año	Ventas	Costo de mercancía vendida	Utilidad Bruta	% _b
OPERACIONES MAYORISTAS ^{1/}				
1970	1.010.034	728.706	281.328	29.7
1971	1.114.149	903.069	211.080	18.9
1972	1.318.527	1.199.563	118.964	9.0
1973	1.483.193	1.591.186	-107.993	- 7.3
1974	1.913.372	3.124.907	-1.211.535	-63.3
EXPORTACIONES Y OPERACIONES MINORISTAS				
1970	286.166	491.794	-205.628	-71.9
1971	1.342.351	1.536.531	-194.180	-14.5
1972	1.003.173	1.049.037	- 45.864	- 4.6
1973	1.057.707	1.033.214	24.493	2.3
1974	1.893.775	1.359.045	534.730	28.2

Fuente: IDEMA y cálculos de FEDESARROLLO.

^{1/} Incluye las operaciones de compra y venta de trigo, maíz, frijol y arroz.

general cuando las operaciones de trigo originaban utilidades brutas se incurría en pérdidas brutas en las otras actividades y viceversa cuando se comenzó a venderlo por debajo del costo de adquisición.

En su totalidad se obtuvieron en las operaciones comerciales unos exiguos márgenes de utilidad bruta durante 1970-1972, los cuales fueron negativos durante 1973-1974 (cuadro IX-11). A su vez, la importancia relativa de los gastos de administración ha aumentado progresivamente a partir de 1971, si se los mide como porcentaje de los ingresos del Instituto, al igual que los gastos de distribución. Los gastos financieros representaban en 1971 el 1.5 por ciento de los ingresos, en tanto que en 1974 llegaron a ser un 12.2 por ciento. Durante este último año, el IDEMA habría necesitado obtener en sus operaciones comerciales un margen de utilidad bruta de 36 por ciento para no

contabilizar pérdidas, margen este que se considera como bastante elevado para una entidad comercial del Estado. Surgiría así el interrogante acerca de la capacidad del Instituto para obtener utilidades y al mismo tiempo cumplir con sus funciones de sustentación y estabilización de precios de algunos productos agrícolas.

De otra parte, su deuda tanto interna como externa, que a finales de 1970 sumaba \$ 657 millones, ascendía a \$ 6.208 millones, al concluir 1974. La relación entre activos corrientes y pasivos corrientes es de apenas 0.68, lo cual proporciona una indicación de la necesidad urgente de aumentar el capital de trabajo con fuentes de financiación a largo plazo, o simplemente con aportes de capital. Un primer paso lo dió el gobierno al financiar a través del Banco de la República el traslado de pasivos de corto a largo plazo por

CUADRO IX-11
UTILIDAD BRUTA Y GASTOS DEL
IDEMA COMO PORCENTAJES DE LOS
INGRESOS DE VENTAS, 1970-1974
(millones de pesos)

Año	Ventas ^{1/}	Utilidad bruta en la operación comercial	%	Gastos de administra- ción ^{2/}	%	Gastos de distribución	%	Gastos financieros	%	Utili- dad neta %
1970	1.296.2	75.7	5.8	166.0	12.8	59.8	4.6	42.0	3.2	-14.8
1971	2.456.5	16.9	0.7	215.0	8.8	96.9	3.9	36.0	1.5	-13.5
1972	2.321.7	73.1	3.1	273.0	11.8	123.0	5.3	104.0	4.5	-18.5
1973	2.540.9	-83.1	-3.3	329.0	12.9	194.0	7.6	319.0	12.6	-36.4
1974	3.807.1	-676.8	-17.8	594.5	14.4	367.6	9.7	464.0	12.2	-54.1

Fuente: IDEMA, Banco de la República y cálculos de FEDESARROLLO.

1/ Incluye exportaciones, operaciones mayoristas y operaciones minoristas.

2/ Incluye depreciación, servicios y gastos generales, salarios y prestaciones.

valor de \$ 2.723 millones, con lo cual el capital de trabajo pasó de ser negativo en \$ 2.742 millones en diciembre de 1974 a ser negativo en solamente \$ 300 millones en junio de 1975.

4. Reestructuración del IDEMA

Como se anotó anteriormente, el IDEMA fue reestructurado en enero de 1976 mediante el Decreto Ley 133. Sobre el particular, los aspectos más importantes tienen que ver con el cambio de su naturaleza jurídica, al convertirse en una empresa industrial y comercial del Estado; y con el señalamiento de un objetivo definido, o sea, el de la regulación del mercado de productos de origen agropecuario. Para llevar a cabo dicho objetivo se le limitaron sus funciones con relación al régimen anterior, sin que este cambio haya implicado el establecimiento de unas nuevas.

Con el objeto de ilustrar los cambios en las funciones del Instituto, es conveniente indicar qué operaciones y funcio-

nes de las que podía ejercer antes, no puede realizar ahora: a) no puede establecer subsidios permanentes; b) no puede efectuar operaciones que no sean rentables ni establecer subsidios transitorios; c) no puede construir silos y bodegas propias; d) no puede descontar en el Banco de la República los préstamos que efectúe a las cooperativas y similares.

A pesar de que el decreto en referencia da un paso positivo al precisar los objetivos del IDEMA y al restringirle sus numerosas funciones, debe destacarse que las nuevas, en algunos casos, son confusas o incluso contradictorias, aunque es de esperar que en los reglamentos se obvian en buena parte muchas de estas dificultades.

A este respecto, se contempla que el Instituto sólo podrá importar alimentos, no materias primas, cuando así lo determine la junta directiva. Sin embargo, puede asumir el mercadeo exterior de productos agropecuarios, incluso materias primas, cuando así lo decida el Mi-

nisterio de Agricultura. La confusión radica, en que se establece como función normal la importación de alimentos cuando la junta directiva así lo disponga. Sin embargo, el Ministerio de Agricultura unilateralmente puede pedirle al IDEMA que asuma la importación de otros productos.

Una de las funciones más importantes que conserva el Instituto es la de mantener existencias reguladoras de productos agropecuarios. Al prohibírsele expresamente al IDEMA "llevar a cabo operaciones que no resulten rentables a nivel comercial" ^{4/}, no parece entonces factible el cumplimiento de aquella importante función, ya que el manejo de existencias implica siempre algún riesgo financiero, y aún es probable que en el corto plazo se generen pérdidas, sobre todo si el objetivo es estabilizar los precios y no maximizar utilidades desde el punto de vista comercial.

En cuanto a la facultad de establecer precios por parte del Instituto, el decreto de enero de 1976 dice que el Comité Ejecutivo del Ministerio de Agricultura, y no la junta directiva del IDEMA, "determinará periódicamente los productos que el IDEMA deba adquirir, así como los precios mínimos de adquisición" ^{5/}. Como puede apreciarse no se hace explícito el concepto de precio de garantía o de sustentación. Para que ese "precio mínimo" cumpliera la función de garantía sería necesario que se fijara desde antes de la siembra, se mantuviera hasta la cosecha y se comprometiera el IDEMA a comprar, a ese precio, todo el producto ofrecido.

Si la definición del "precio mínimo" es ambigua frente al de sustentación, definitivamente no puede considerarse como precio de intervención. En efecto, estos precios son siempre topes y deben reflejar en promedio los precios vigentes

^{4/} Artículo 45 del Decreto Ley 133 de 1976.

^{5/} Artículo 44 del Decreto Ley 133 de 1976.

de mercado, debido a que por medio de ellos se obtienen las existencias deseadas.

Finalmente cabe tener en cuenta, que la empresa Industrial y Comercial del Estado, nace con un pasivo muy grande ^{6/} haciendo muy vulnerable sus operaciones dado que, como se anotó anteriormente, no puede incurrir en pérdidas.

C. El Idema y el manejo de los precios agrícolas en Colombia.

1. Introducción

La política de precios agrícolas tiene objetivos diversos. Por un lado, se puede buscar una mejor asignación de recursos, estimulando o desestimulando la producción de algunos bienes. Además, se puede tener como fin la estabilización de precios o sea la reducción de sus fluctuaciones a través del tiempo. Más aún, los precios pueden guiarse con el fin de redistribuir el ingreso nacional, mediante subsidios al consumo de los grupos menos favorecidos o a través de estímulos en precios para aquellos bienes cuya producción la realizan los campesinos más pobres.

Bajo el marco de referencia anteriormente señalado, la presente sección estudia la política de precios agrícolas seguida en Colombia en los últimos años y, en particular, el papel que ha jugado el IDEMA a través de sus mecanismos de precios de sustentación e intervención; de su manejo de existencias y de sus políticas de importaciones, especialmente las del trigo.

2. La incidencia de los precios en la producción agrícola

Los precios agrícolas pueden ser un mecanismo eficaz de estimular o desestimular la producción. El grado de sensibilidad de los precios sobre la producción varía según el producto en referencia, zona de origen de la producción, plazo

^{6/} Artículo 43 del Decreto Ley 133 de 1976.

durante el cual ha tenido efecto el cambio en precios y, posiblemente, del tipo predominante de explotación agrícola.

a) Precios de mercado y respuesta en la oferta

El cuadro IX-12 resume las elasticidades precio de la oferta de productos agropecuarios observadas tanto para los países industrializados como para Latinoamérica, incluyendo a Colombia. El coeficiente de elasticidad mide el porcentaje en que varía la producción o el área sembrada ante un cambio porcentual en el precio real efectivamente recibido por el productor.

Según se observa en el cuadro en referencia, ante un aumento en el precio real recibido por el agricultor, este incrementará, tanto en el corto plazo (menos de un año) como en el largo plazo el área cultivada y la producción total. Para la generalidad de los países, independientemente de su nivel de desarrollo, la respuesta de los cultivos comerciales ante un incremento del 10 por ciento en los precios es del orden del 2 por ciento al 5 por ciento en el corto plazo y entre 5 por ciento y 10 por ciento en el largo plazo. Además, la elasticidad del área sembrada tiende naturalmente a ser inferior a la de la producción, ya que el agricultor, ante estímulos de precios, utiliza más insumos y por lo tanto aumenta los rendimientos.

Debido a que, especialmente en el caso colombiano, el análisis de la respuesta en la oferta se ha concentrado en los cultivos comerciales, se consideró pertinente identificar la respuesta en la oferta para los cultivos de la agricultura tradicional o de subsistencia. El cuadro IX-13 presenta los resultados obtenidos para tres productos de la agricultura tradicional (yuca, frijol y plátano) y para cuatro cultivos mixtos (maíz, papa, trigo y tabaco). Los resultados del cuadro indican que la elasticidad es de 0.4 en el corto plazo y cercana a 2.0 en el largo plazo para los cultivos tradicionales. Por su parte, los correspondientes valores en los cultivos mixtos alcanzan elasticidades su-

periores a 0.3 y 1.0 respectivamente. Si se comparan estos resultados con lo señalado en el cuadro IX-12 para el caso de los cultivos comerciales colombianos (arroz, algodón, caña para azúcar, cebada, sorgo y soya) se encuentra que a mayor grado de "subsistencia" del cultivo, mayor tiende a ser su respuesta al incentivo de los precios.

Estos resultados son de gran importancia no sólo por entrar en contradicción con las hipótesis de la literatura donde se presume que la agricultura de subsistencia debe mostrar una menor respuesta ante cambios en los precios, ^{7/} sino especialmente por estar el país en la actualidad emprendiendo un Plan de Desarrollo basado en el apoyo al sector más tradicional de la agricultura a través del denominado Programa de Desarrollo Rural Integrado ^{8/}.

A este respecto, cabe destacar que el Plan, al considerar la política de precios agrícolas, afirma que el IDEMA tendrá la función de establecer precios de sustentación y "servirá de apoyo al Programa de Desarrollo Rural Integrado comprando a precios de sustentación que cubran los costos monetarios y los riesgos asociados con la introducción de nuevas tecnologías, garantizando un ingreso monetario al productor al menos igual al ingreso anterior" ^{9/}. Sin embargo, no se establece en qué productos intervendrá, qué proporción de las cosechas adquirirá, ni tampoco se pregunta si el criterio de precios de sustentación propuesto es consistente con las metas de producción y de ingresos esperados para los agricultores.

^{7/} Véase a este respecto. Baer, *The Inflation Controversy in Latin America: A Survey*. Latin American Research Review, 1967. Hertford R., *Colombian Agricultural Price Programs: Theory, Practice and Proposals for Future Research*, mimeo 1975; y Mellor, *Economía del Desarrollo Agrícola*, Fondo de Cultura Económica, Méjico, 1970.

^{8/} Departamento Nacional de Planeación, *Para Cerrar la Brecha, Plan de Desarrollo Social, Económico y Regional 1975-1978*, Segunda Parte, Política Agropecuaria, pp. 27-53.

^{9/} *Para Cerrar la Brecha*, op. cit., p. 44.

CUADRO IX-12

ELASTICIDAD PRECIO DE LA OFERTA DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS

País y Producto	Coeficiente de elasticidad	
	Corto Plazo	Largo Plazo
PAISES INDUSTRIALIZADOS		
INGLATERRA		
Granos	0.2	0.4
Trigo	0.3	0.5
Cebada	0.6	1.8
Ganadería	—	0.8
AUSTRALIA		
Trigo	0.2	3.8
Granos	0.2	1.5
Ganadería	0.2	3.2
ESTADOS UNIDOS		
Maíz	0.1	0.2
Algodón	0.3	0.7
Ganadería	0.4	2.9
PAISES EN DESARROLLO		
INDIA		
Trigo	0.1	0.1
Arroz	0.3	0.6
Caña	0.3	0.6
Algodón	0.6	1.3
Yute	0.5	0.7
INDONESIA		
Arroz	0.3	—
FILIPINAS		
Arroz	0.2	0.6
BRASIL		
Algodón	0.2	2.0
Caña	0.1	0.2
Arroz	0.3	1.7
Fríjol	0.1	0.4
Yuca	0.1	1.0
Maíz	0.1	0.6
COLOMBIA		
Arroz	0.2	—
Algodón	0.7	14.8
Caña - Azúcar	0.1	1.6
Caña - Panela	0.1	3.6
Cebada	0.1	0.4
Café	0.2	0.6
Fríjol	0.6	1.4
Trigo	0.5	1.4
Sorgo	0.1	0.2
Soya	0.3	1.6

Fuente: FEDESARROLLO. *Manejo de Existencias, Comercio Exterior y Precios Agrícolas: El papel del IDEMA*, enero de 1976, Cuadros III-1, III-2 y III-4.

CUADRO IX-13

ELASTICIDAD PRECIO DE LA OFERTA PARA LOS CULTIVOS
TRADICIONALES Y MIXTOS EN COLOMBIA

Tipo de cultivo	Respuesta del Area				Respuesta de la Producción			
	Corto plazo		Largo plazo		Corto plazo		Largo plazo	
	Lineal	Logarítmica	Lineal	Logarítmica	Lineal	Logarítmica	Lineal	Logarítmica
Cultivos Tradicionales								
Yuca	0.28	0.25	2.90	2.40	0.47	0.42	1.25	1.00
Fríjol	0.39	0.39	4.97	2.30	0.63	0.64	3.52	2.40
Plátano	0.09	0.09	0.58	0.60	0.14	0.14	0.88	0.79
Cultivos Mixtos								
Maíz	0.15	0.18	0.39	0.47	0.44	0.52	1.30	1.43
Papa	0.10	0.13	0.23	0.31	0.13	0.19	0.67	0.83
Trigo	0.58	0.35	1.72	2.80	0.44	0.47	1.36	1.47
Tabaco	0.19	0.23	0.52	0.56	0.40	0.34	2.37	1.80

Fuente: FEDESARROLLO. *Manejo de Existencias, Comercio Exterior y Precios Agrícolas: El Papel del IDEMA*, enero de 1976, Cuadro III-5.

b) Los precios de sustentación del IDEMA y la respuesta en la oferta

Dada la importancia de la incidencia de los precios agrícolas en la producción, especialmente en el sector tradicional y el énfasis que el gobierno pretende darle a este subsector de la agricultura, incluyendo para tal efecto el establecimiento de precios de sustentación, resulta de interés profundizar en los aspectos relativos a la política de precios de sustentación seguida por el IDEMA y, en particular, determinar su efecto en la producción del sector comercial de la agricultura colombiana (hasta ahora los precios de sustentación o garantía han sido aplicados principalmente a productos de este subsector).

Se procedió, entonces a medir el posible impacto de los precios de sustentación en la producción mediante dos modelos. El primero considera que los precios de sustentación (deflactados por un

índice de precios) únicamente alteran las previsiones de los agricultores cuando superan al precio real de mercado observado para ese producto en la cosecha anterior. Dicho modelo presume que, para el agricultor, el precio de sustentación será una garantía únicamente en aquellos casos en los cuales sea mayor que su expectativa de precios, dada ordinariamente por el precio de mercado registrado en la última cosecha. El segundo modelo incluye el precio de sustentación como variable independiente y diferente del precio promedio al productor. Los resultados estadísticos correspondientes a los modelos mencionados indican que los precios de sustentación, a pesar de haberse fijado en algunos años por encima de los precios vigentes en el mercado, no parecen haber tenido incidencia significativa en la producción agrícola colombiana, debido principalmente a la pequeña proporción de la producción adquirida por el IDEMA a estos precios. En efecto, el primer modelo da como resultado una re-

ducción en el coeficiente de determinación y además se reduce la importancia de la variable precio, al compararlo con el modelo en el cual sólo se incluye la variable precio rezagada. En el segundo modelo, por su parte, no se aumenta significativamente el coeficiente de determinación, al incluir el precio de sustentación adicionalmente a la variable precio rezagada.

3. Precios agrícolas, manejo de existencias y estabilización

Como ya se mencionó, uno de los objetivos que se pueden buscar con el manejo de los precios agrícolas y, en particular, con el manejo de existencias por parte del IDEMA, es el de estabilización o sea el reducir las fluctuaciones de precios a través del tiempo. El manejo de existencias por parte de un Instituto de mercadeo debe guiarse hacia el cumplimiento de dos fines o motivos principales denominados el motivo transacción y el motivo estabilización, los cuales inciden en el comportamiento de los precios agrícolas.

La demanda de transacción o de existencias de trabajo, se relaciona con la formación y mantenimiento de inventarios que garanticen un adecuado abastecimiento para las necesidades normales o previsibles del consumo doméstico y de las exportaciones. Aunque dichas existencias, generalmente, las mantiene el sector privado a nivel del detallista, del mayorista, del productor y aún a niveles de procesamiento del producto, esta función puede ser complementada por la acción de una entidad gubernamental y además, estimulada por el Estado facilitando la financiación de inventarios con bonos de prenda redescontables.^{10/}

Por su parte, el motivo estabilización debe ser responsabilidad del Estado y tiene que ver con el aprovisionamiento y manejo de existencias de la entidad esta-

tal que busca reducir las fluctuaciones en los precios de los productos agrícolas, aunque su función puede ser complementada por el sector privado a través de acciones especulativas y por intervenciones en la Bolsa de Futuros. Sin embargo, la especulación puede ser también, y es generalmente, una de las causas de la inestabilidad en los precios.

La inestabilidad en los precios de los productos agrícolas, al igual que los de la mayoría de los productos primarios, obedece en términos generales a su relativa baja elasticidad precio en el corto plazo, tanto por el lado de la demanda como de la oferta y a la alta variabilidad de la oferta^{11/}. El problema en la agricultura es más complejo que el de otros sectores, dado el riesgo y la incertidumbre inherentes a esta actividad, por factores ambientales, de mercado, y en especial por las fluctuaciones de los precios en los mercados internacionales.^{12/}

a) La demanda de existencias agrícolas en Colombia: el motivo transacción

A fin de complementar la acción del sector privado en la formación de existencias para transacción, el IDEMA debería tener en cuenta el volumen total requerido para cada producto, el cual puede estimarse como una proporción de su consumo anual. De esta manera, conocido el nivel requerido de existencias de cada producto y la participación del sector privado, el Instituto tendría los elementos necesarios a su alcance para intervenir en el mercado con el propósito de hacerse a esas existencias de transacción.

En el Cuadro IX-3 se calculó, para un promedio de cinco años, la relación entre existencias acumuladas (del IDEMA y de los AGD) y el consumo aparente

11/ Porter, *Who Destabilizes Primary Product Prices?* Center of Research on Economic Development, University of Michigan, 1971.

12/ Véase por ejemplo Nurkse, *Fluctuaciones en el Comercio y Políticas Reguladoras en los Países de Bajo Ingreso*. La Agricultura en el Desarrollo Económico, Méjico, 1968, pp. 355 - 367.

10/ En productos sujetos a importación, y en particular en el caso del trigo, la obligación de mantener un adecuado nivel de existencias de trabajo ha recaído en el IDEMA.

anual. Se identificó que para cada uno de los productos, éstas se han situado cerca del 16 por ciento del consumo, cifra considerada tanto por entidades internacionales como la FAO, el Banco Mundial y por estudios nacionales, como un nivel adecuado para garantizar el abastecimiento nacional^{13/}. En conclusión, puede afirmarse entonces que el IDEMA, en promedio, ha complementado en forma efectiva la labor privada del almacenamiento con el fin de garantizar el abastecimiento interno.

b) El manejo de existencias con fines de estabilización

Para determinar el grado de inestabilidad de los productos agrícolas en Colom-

^{13/} Véase por ejemplo, FEDESARROLLO, *La Política Agraria en Colombia, op. cit.* y Memorando *Existencias Reguladoras* de Ricardo Buenaventura, Banco de la República, marzo 12 de 1975.

bia, se calculó un índice de inestabilidad en los precios, a partir de 1970, para los 28 productos principales agrupados de acuerdo con la siguiente clasificación: comerciales, mixtos, de plantación y tradicionales. El índice de inestabilidad utilizado en esta sección, al igual que la mayoría de los índices empleados en este tipo de medidas, está dado por las fluctuaciones año a año de los precios observados respecto a la tendencia de la serie.

Los resultados del análisis que se presentan en el cuadro IX-14 ilustran claramente cómo la inestabilidad está más relacionada con el tipo de cultivo que con el grado de intervención del IDEMA en cada uno de los productos. La menor inestabilidad se ha presentado en los cultivos comerciales que, como se sabe, además de ser poco perecederos y de emplear una tecnología más avanzada, están

CUADRO IX-14

INDICE DE INESTABILIDAD DE LOS 18 CULTIVOS PRINCIPALES
1950-1974

Categoría	Cultivo	Índice (‰)	Ordenamiento
Comerciales	Sorgo	2.86	(1)
	Soya	3.67	(2)
	Cebada	3.93	(3)
	Ajonjolí	4.28	(4)
	Algodón	4.31	(5)
	Caña	4.42	(7)
Mixtos	Arroz	5.28	(9)
	Trigo	4.42	(8)
	Tabaco	6.02	(12)
	Maíz	8.38	(15)
Plantación	Papa	14.65	(18)
	Banano	4.33	(6)
Tradicionales	Cacao	5.66	(10)
	Plátano	5.70	(11)
	Panela	8.25	(14)
	Fríjol	9.34	(16)
Café	Yuca	9.49	(17)
	Café	6.13	(13)

Fuente: Cálculos de FEDESARROLLO.

destinados casi en su totalidad a servir como materias primas en procesos industriales, muchas veces con contratos preestablecidos con sus compradores. Este hecho le da a su demanda un carácter más estable que en el caso de aquellos que son perecederos y que van directamente para el consumo, o que tienen un bajo grado de transformación. Cabe destacar que los productos vinculados con el comercio exterior también muestran un mayor grado de inestabilidad, especialmente notorio en los últimos años.

Ahora bien, los cultivos de arroz, maíz y frijol, en los cuales la intervención del IDEMA ha sido importante, muestran un alto grado de inestabilidad en sus precios, cuadro IX-15. El caso del trigo es especial, por cuanto la acción del IDEMA ha estado orientada a la importación de grandes cantidades y a subsidiar al consumidor hasta mediados de 1974, razón por la cual ha sido menor la inestabilidad de los precios al productor.

Entre los cultivos mixtos, las consecuencias de la falta de almacenamiento son notorias en el caso de la papa, la cual presenta el índice de inestabilidad más alto dentro de este conjunto de productos. A su vez, los productos de la agricultura tradicional registran niveles elevados de inestabilidad, destacándose el caso del frijol, en el cual el IDEMA ha tenido una participación relativamente importante.

El manejo de existencias por parte del IDEMA con fines de estabilización debe buscar reducir las fluctuaciones excesivas, aceptando una tendencia de evolución en los precios. En función de este objetivo el IDEMA debería manejar los porcentajes del consumo anual de cada producto que se presentan en el cuadro IX-16. En líneas generales, se hace necesario almacenar un mayor volumen de aquellos productos cuyo índice de inestabilidad es mayor, cuya elasticidad precio de demanda es más alta y, obviamente, cuyo consumo anual es de mayor importancia.

CUADRO IX-15
ALMACENAMIENTO TOTAL DE EXISTENCIAS AGRICOLAS
A FINAL DEL AÑO
(miles de toneladas)

AÑO	ARROZ			MAIZ			FRIJOL			TRIGO		
	IDEMA	AGD*	Total	IDEMA	AGD	Total	IDEMA	AGD	Total	IDEMA	AGD	Total
1965	—	26.9	—	—	55.1	—	—	1.8	—	—	3.2	—
1966	—	29.9	—	—	47.5	—	—	1.3	—	—	7.3	—
1967	10.3	43.1	53.4	16.3	39.0	55.3	0.1	2.1	2.2	—	6.1	—
1968	36.3	83.9	120.2	50.1	66.1	116.2	6.9	0.8	7.5	40.2	21.6	61.8
1969	79.9	100.8	180.7	56.2	83.1	139.3	8.6	3.6	12.2	16.5	28.7	45.2
1970	41.3	71.0	112.3	9.8	26.0	35.8	4.3	2.9	7.2	22.8	42.1	64.9
1971	51.0	102.2	153.2	35.5	66.9	102.4	2.9	2.3	5.2	32.8	30.2	63.0
1972	55.2	103.2	158.4	14.4	25.2	39.6	4.3	4.2	8.5	29.1	44.0	73.1
1973	29.7	67.9	97.6	104.0	125.0	229.0	5.3	4.2	9.5	49.7	16.8	66.5
1974	92.9	132.6	225.5	160.0	95.3	255.3	0.9	10.7	11.6	173.8	1.0	190.8
1975	64.2	139.9	204.1	49.6	61.8	111.4	0.2	20.7	20.9	26.3	3.5	24.8

Fuente: FEDESARROLLO, *Manejo de Existencias, Comercio Exterior y Precios Agrícolas: El Papel del IDEMA*, enero de 1976, Cuadro IV-20.

* AGD: Almacenes Generales de Depósito.

CUADRO IX-16
EXISTENCIAS REQUERIDAS DE ALGUNOS PRODUCTOS PARA
CUMPLIR CON EL MOTIVO DE ESTABILIZACION

Producto	Porcentaje de Existencias	Consumo Interno (miles de tons.)	Demanda de Existencias (miles de tons.)
Arroz	7.2	1.317.9	96.1
Maíz	2.1	916.5	19.2
Panela	1.7	764.0	13.0
Papa	1.5	852.0	12.8
Sorgo	1.5	389.4	5.8
Soya	1.9	165.4	3.1
Trigo	0.4	450.3	1.8
Cebada	0.8	122.0	1.0
Ajonjolí	0.9	23.0	0.2
Fríjol	6.1	65.0	4.0

Fuente y Metodología: Porcentaje de existencias: resulta de multiplicar los índices de inestabilidad de precios (cuadro IX-14) por la elasticidad de demanda de cada producto. Las elasticidades fueron tomadas de: Flórez G., Valderrama M. y Celis H., *Un Método de Proyecciones de Producción y Demanda para Productos Agrícolas en Colombia*, ICA, Boletín de Investigación No. 15, 1971, para ajonjolí, cebada, maíz, trigo, fríjol y panela. Para el arroz se adoptó el valor de 1.3. Para soya y sorgo se tomó el valor de 0.5. Consumo interno: Ministerio de Agricultura, OPSA, *Programas Agrícolas*, 1975.

Aquella puede considerarse como una meta moderada de estabilización. Otras que podría plantearse el Instituto y que dependen fundamentalmente de decisiones de política, podrían ser, por ejemplo, disponer de existencias para evitar las fluctuaciones más grandes observadas en cualquier año individual o en los dos o tres años más inestables, desde 1950, etc. En este último caso las necesidades mínimas de inventarios obviamente se incrementarían.

En síntesis, de la discusión acerca del manejo de existencias por parte del IDEMA se desprenden dos criterios básicos para cumplir con los objetivos de transacción y estabilización. En primer lugar, el IDEMA debe mantener un nivel de existencias para cada producto que supere el mínimo requerido para satisfacer el motivo transacción, es decir 16 por ciento del consumo menos las tenencias en manos de los almacenes privados. Ahora bien, con el objeto de estabilizar, el Insti-

tuto debe adquirir el porcentaje que resulte mayor entre aquella diferencia a los señalados en el cuadro IX-16.

4. La política de precios agrícolas y las importaciones: el caso del trigo

Desde el punto de vista de las importaciones de productos agrícolas hechas por el país, y de su incidencia sobre las finanzas del IDEMA, el producto de mayor importancia es el trigo. Colombia ha sido un importador de este producto desde hace muchos años; en el año de 1950 ya se importaban unas 66.000 toneladas, y la magnitud de las importaciones ha venido exhibiendo desde entonces una tendencia creciente. Con anterioridad al año de 1955 fueron de tipo comercial, año en el cual se realizó el primer acuerdo bajo la Ley de Excedentes Agrícolas de los Estados Unidos, denominada Ley Pública 480; a partir de entonces, las importaciones se efectuaron parcialmente

bajo este programa, siendo las restantes de tipo comercial.

Este programa mostró diferentes modalidades durante su período de vigencia. Los primeros cinco acuerdos realizados durante el lapso 1955-1962 permitían que los pagos se hicieran en pesos; un poco más de la mitad de ellos se prestaron nuevamente al gobierno colombiano para financiar proyectos de desarrollo; principalmente en el sector agrícola; el resto se prestó a firmas estadounidenses que operaban en el país, o fueron utilizados por el gobierno de los Estados Unidos para financiar sus gastos corrientes en Colombia. Con posterioridad a 1963 todos los acuerdos se basaron en créditos en dólares a largo plazo y después de la Ley de Alimentos para la Paz de 1966, el país debía pagar el seguro y el costo del embarque. En los acuerdos más recientes, se pagó el 15 por ciento de contado (5 por ciento en dólares y 10 por ciento en pesos), y el resto en diecinueve contados anuales pagados después de un período de gracia de dos años; la tasa de interés de la financiación de estos créditos estuvo entre 2 por ciento y 3 por ciento anual. La última importación bajo el programa LP 480 se efectuó en 1973; dadas las condiciones actuales y las perspectivas del mercado mundial del trigo, parece poco probable una reiniciación del mismo, por lo menos en el corto plazo.

a) La oferta doméstica de trigo

La producción nacional de trigo ha venido disminuyendo en una forma importante a partir de 1955, año en el cual se produjeron 166.500 toneladas, hasta llegar a una cantidad de 38.900 toneladas que han sido estimadas para el año de 1975 ^{14/}. Los estudios que se han realizado sobre el comportamiento de la oferta de trigo muestran que esta responde fundamentalmente a los precios recibidos por el productor, aunque también resulta afectada en el corto plazo (1 año)

^{14/} Oficina de Planeamiento del Sector Agropecuario (OPSA).

por la misma oferta realizada en el año anterior, debido a las rigideces existentes en los factores que afectan la producción ^{15/}. Los resultados obtenidos indican que una variación del precio recibido por el productor de un 10 por ciento induce un cambio correspondiente en la producción doméstica de cerca de un 4.5 por ciento en el año siguiente. La incidencia sobre la producción en el largo plazo es del orden de 14 por ciento ^{16/}.

b) La demanda por trigo en Colombia

El consumo de trigo en el país, medido a través de la producción doméstica y las importaciones ha venido aumentando históricamente a un ritmo similar al de la población durante el período 1955-1975, a pesar de que el precio real de este producto al consumidor ha registrado una tendencia descendente, mientras que el ingreso real por habitante ha mostrado una tendencia creciente. Este resultado parece confirmar la presunción usual de que la demanda por alimentos es bastante insensible a cambios ocurridos en los respectivos precios al consumidor. El nivel del consumo de trigo en el país ha registrado un promedio aproximado de 17.3 kg./hab., nivel que es relativamente bajo comparado con el de otros países.

c) Las importaciones y el mercado externo

Mientras el consumo doméstico de trigo durante 1976 se estima en unas 443 mil toneladas, la producción nacional será muy inferior lo cual dará origen a unas necesidades de importación del orden de

^{15/} Véanse entre otros FEDESARROLLO, *Manejo de Existencias, Comercio Exterior y precios agrícolas: el papel del IDEMA*, op. cit.; Dudley L., Sandilands R., *The Side Effects of Foreign Aid: The Case of Public Law 480 Wheat in Colombia*, Economic Development and Cultural Change, Vol. 23, No. 2, 1975; y Arturo Palma, *Determinación de Elasticidades Precio de Oferta de Largo Plazo para algunos Productos Agrícolas Colombianos: un Estudio Exploratorio*, abril, 1975 (inédito).

^{16/} El coeficiente de elasticidad precio de corto plazo de la producción de trigo encontrado en el estudio de FEDESARROLLO sobre IDEMA (op. cit.) se sitúa entre 0.4 y 0.5; el respectivo coeficiente de elasticidad de largo plazo entre 1.3 y 1.5.

400 mil toneladas, para finalizar el año con unas existencias similares a las que se tenían al comienzo del mismo. Actualmente todas las importaciones son realizadas por el IDEMA, a pesar de que a partir de finales de 1974 se autorizó la importación por parte del sector privado, iniciativa esta que podría tener ciertos atractivos, particularmente desde el punto de vista de permitir que la política de precios de venta de IDEMA se ajuste a las condiciones del mercado internacional.

El comercio mundial del trigo se ha caracterizado por una relativa estabilidad durante el período 1960-1972, con niveles de precios que para la variedad HRW-2 de los Estados Unidos, la cual usualmente importa Colombia, fluctuaron entre 49.5 y 87.5 dólares por tonelada (a precios CIF), y por una alta inestabilidad a partir de 1973, habiendo llegado hasta un valor de 261 dólares por tonelada en febrero de 1974; desde entonces ha seguido una tendencia a la baja buscando estabilizarse alrededor de 150 dólares por tonelada en la Bolsa de Chicago. El brusco aumento del precio en 1974 obedeció principalmente a las compras de la Unión Soviética en el mercado mundial, lo cual a su vez originó un movimiento especulativo, reduciendo los excedentes y las ventas a través de la Ley Pública 480, y trajo como resultado la alta inestabilidad de los precios. En 1975, el clima afectó nuevamente las cosechas de Europa y de la Unión Soviética, originando después de un leve descenso una nueva reacción al alza.

d) La política de precios

La demanda por trigo en Colombia debe satisfacerse mediante una combinación de producción doméstica y de importaciones, las cuales se ofrecen en los respectivos mercados a diferentes precios. La política de precios internos para este producto determina en gran parte la producción doméstica, mientras el resto puede adquirirse en el mercado interna-

cional a los precios que en el se coticen en el momento de realizar la importación. Desde el punto de vista de su conveniencia para toda la sociedad, la combinación óptima de producción doméstica y de importaciones para satisfacer la demanda interna, es aquella cuyo costo social es mínimo. Este resultado puede lograrse estimulando la oferta interna, a través de una política de precios, hasta un punto tal que el costo marginal de una tonelada producida domésticamente se iguale con el costo de oportunidad social de una tonelada adquirida en el mercado externo. El precio interno óptimo que puede inducir este resultado, debe tener en cuenta como factores fundamentales, el precio sombra de la divisa, el costo de oportunidad de la mano de obra, y la diferencia de calidades entre el trigo doméstico y el de importación.

Teniendo en cuenta estos factores, y otros relacionados con tarifas de transporte y derechos portuarios, se ha llegado al siguiente modelo para la estimación del precio óptimo para la producción doméstica:

$$P^* = \frac{1}{a} \left\{ k [c (PBC + CT) + FM] \Theta + f_1 + f_2 \right\}$$

donde: $\frac{1}{a}$ es la fracción del precio de mercado de la producción doméstica que es igual a su costo social ($\frac{1}{a} = 0.935$); k es un factor de corrección que tiene en cuenta la diferencia de calidades entre el trigo doméstico y el importado ($k = 0.78$); c es un coeficiente que recoge la merma en transporte marítimos y el seguro, como una fracción del precio FOB del trigo ($c = 1.025$). PBC es el precio en Bolsa de Chicago para la variedad de trigo que se importe; CT es el costo de transporte interno en Estados Unidos; FM es el flete marítimo; Θ es el precio sombra de la divisa; f_1 es el costo del transporte interno y f_2 los derechos portuarios.

Utilizando este modelo puede estimarse el precio óptimo para la producción doméstica de trigo en función del precio

en Bolsa de Chicago de la variedad de importación y de los demás parámetros ^{14/}. Para principios de este año, se encontró que el nivel óptimo (\$7.238 por tonelada) estaba un poco por encima del precio de compra del IDEMA al productor nacional (\$6.500 por tonelada), y similar al efectivamente pagado por los molinos (entre \$7.000 y \$7.500 por tonelada). De otra parte, el precio del trigo importado para el consumidor se ha elevado sustancialmente buscando un nivel más acorde con el verdadero costo social de su adquisición. En consecuencia, se deduce que las medidas gubernamentales sobre eliminación del subsidio al consumidor, han sido acertadas desde el punto de eficiencia en la asignación de recursos. Así, la adopción de una política óptima de precios para el trigo tiene implicaciones importantes para las finanzas del IDEMA; a través de ella no sólo se reduce, sino que se elimina el déficit financiero que por este concepto se originó en el Instituto.

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

La política de precios de los productos agrícolas puede afectar en forma significativa la distribución del ingreso en la población. Para el caso de productos destinados al mercado doméstico, la incidencia en el corto plazo de un cambio en el precio depende de la dirección del cambio: los efectos son usualmente opuestos según se trate de un alza o una baja. Además, el cambio en el precio afecta en forma diferente el ingreso de los productores y de los consumidores.

Así, por ejemplo, dada la inelasticidad precio de la demanda de productos agrícolas, un alza en el precio real favorece a los productores en perjuicio de los consumidores, y viceversa cuando es una baja. Sin embargo, esta transferencia real de recursos puede ser alterada por subsidios, directos o indirectos, a los consumidores o a los productores.

^{14/}Pueden ser variables en el mediano o en el largo plazo.

De otra parte, la participación de los productores dentro del ingreso total es distinta y hay diferencias en la distribución del ingreso dentro de cada grupo. En consecuencia, una modificación del precio real afecta la distribución del ingreso dentro de los productores, dentro de los consumidores, entre estos grupos, y en el conjunto total, en una forma que no resulta obvia y que depende fundamentalmente del nivel de ingresos de quienes resultan mayormente beneficiados con el cambio, resultado este que depende del tipo de cultivo. Es así, como un alza en el precio real de un cultivo comercial producido ante todo por agricultores de altos ingresos y que sea de primera necesidad para el consumo de la población, como podrían ser los casos de caña para azúcar, el algodón y el arroz en Colombia, llevaría inicialmente a un empeoramiento en la distribución del ingreso. Además, si el alza es en un cultivo tradicional o mixto producido en su mayor parte por agricultores de bajos ingresos y cuya demanda por parte de la población de altos ingresos es considerable, como sería el caso del trigo o la papa, esta tendría un efecto inmediato mínimo sobre la distribución del ingreso. De todas maneras, desde el punto de vista del objetivo redistribución del ingreso, parece más deseable el establecimiento de precios de sustentación en los cultivos tradicionales que en los comerciales.

D. Conclusiones y recomendaciones

El decreto de enero del presente año, por medio del cual se reestructura el IDEMA, le asigna un objetivo único, cual es el de regular el mercado de productos agropecuarios, mediante la compra, venta, almacenamiento, importación y exportación de los mismos. Este objetivo general puede cumplirse a través de un conjunto de instrumentos, entre los cuales tiene especial importancia la política de precios, El Instituto puede intervenir en el almacenaje y manejo de existencias agrícolas, con el objeto de garantizar abastecimientos y estabilizar los precios;

puede fijar precios de sustentación y adquirir productos para asegurar ingresos mínimos a cierto tipo de agricultores o para estimular la producción; puede definir una política de importaciones y exportaciones que incide sobre la eficiencia en la asignación de recursos y sobre la distribución del ingreso.

El instrumento del manejo de los precios agrícolas puede orientarse, según sean los objetivos de política del gobierno. El estudio realizado por FEDESARROLLO en relación con este tema llega a una serie de sugerencias dirigidas a la aplicación de este instrumento, cuya adopción depende básicamente de dichos objetivos gubernamentales. Entre ellas cabe destacar las que se sintetizan a continuación.

En primer término, se verificó estadísticamente que los precios de mercado efectivamente percibidos por los productores han tenido una incidencia importante sobre sus decisiones, tanto en la agricultura comercial como en la tradicional. Este resultado indica que la política de precios en Colombia puede ser un instrumento eficaz para estimular la producción y podría orientarse ventajosamente para el fomento de aquellos cultivos prioritarios contemplados dentro del Plan de Alimentación y Nutrición. Además, el mismo instrumento podría utilizarse, para mejorar sustancialmente los ingresos de los pequeños agricultores en concordancia con la filosofía del Plan de Desarrollo Rural Integrado.

Uno de los mecanismos a disposición del IDEMA es el de los precios de sustentación. El estudio de FEDESARROLLO concluye que la política del Instituto relacionada con los precios de sustentación no tuvo un efecto significativo sobre la producción agrícola, lo cual probablemente se debió a la ausencia de criterios claros para su determinación, y a la baja participación del IDEMA en las compras de la producción nacional de los bienes sujetos a este régimen. Sin embargo, debe anotarse que en la medida en la cual

el precio de sustentación se fije a un nivel suficientemente atractivo para los agricultores y el IDEMA efectivamente compre la producción que se le ofrezca a ese precio, se lograrán efectos positivos en la producción de aquellos cultivos que se quieran fomentar. La determinación del precio de sustentación debería tener en cuenta la elasticidad precio de la oferta, así como el precio internacional del producto en cuestión.

Los precios de sustentación pueden también establecerse con el criterio de buscar una adecuada asignación de los recursos en la economía, desde el punto de vista de su costo de oportunidad social. Se sugiere, por lo tanto, la aplicación de este criterio para el caso del trigo, teniendo en cuenta el precio sombra de la divisa y de la mano de obra, así como la evolución del precio internacional del grano, para lo cual podrían utilizarse los resultados encontrados en este estudio.

Si el interés de la política del gobierno es utilizar el mecanismo de precios de sustentación para favorecer a los agricultores de bajos ingresos, podrían fijarse tales precios solamente para los cultivos tradicionales, en especial en zonas de colonización y en las beneficiadas por los programas de Desarrollo Rural Integrado. Bajo tales circunstancias el criterio para la determinación del nivel del precio debe ser el de asegurar un ingreso mínimo para el agricultor.

En lo que respecta a la política de comercialización de los productos y estabilización de los precios, el IDEMA podría orientarse hacia la satisfacción de un doble objetivo. De una parte, debe complementar la iniciativa privada en el manejo de las existencias de transacción para garantizar el abastecimiento normal del mercado; esta labor la ha venido desarrollando satisfactoriamente el Instituto en el pasado, ya que a través de su intervención se ha mantenido en promedio un nivel de existencias tal que sumado al de los Almacenes Generales de Depósito ha completado un 16 por ciento del consu-

mo anual, cifra que se considera adecuada para este propósito. Adicionalmente, con el manejo de existencias el IDEMA puede estabilizar los precios, es decir reducir sus fluctuaciones, sin que ello necesariamente implique una modificación de su tendencia de largo plazo. Por lo demás, para cumplir este propósito, el IDEMA debería contrarrestar los efectos en el corto plazo, inducidos por la demanda especulativa y por las restricciones de oferta causadas por los fenómenos climáticos, para lo cual debiera apartarse del comportamiento seguido por los Almacenes Generales de Depósito.

Para el cumplimiento de los diversos objetivos de política de precios el IDEMA requiere un marco institucional apropiado y unas funciones claramente definidas. En la actualidad, el nuevo decreto le asignó un objetivo explícito y le fijó unas funciones taxativas. Sin embargo, en la enumeración de estas funciones el decreto excluye algunas que hacen difícil cumplir con el objetivo general. Por ejemplo, se estipula que el Instituto no podría construir nuevos silos ni bodegas, y de otra parte se le prohíbe registrar pérdidas, con lo cual se le imposibilita subsidiar precios, y se le dificulta el manejo de existencias, puesto que esta es una actividad sujeta al riesgo de pérdidas monetarias. Además, el decreto es vago en lo relativo a la posibilidad de fijar precios de sustentación y de intervención. A pesar de lo anterior, la reglamentación del decreto, que está aún por expedirse, puede corregir algunas de las fallas anotadas.

Por último, es importante recalcar que existen serias limitaciones para convertir al IDEMA en entidad comercial del Estado, como se contempla en el nuevo decreto, particularmente por los niveles actuales de sus gastos de operación, así co-

mo por la situación de falta de liquidez y endeudamiento a corto plazo que se contabiliza en sus balances. Los niveles de rentabilidad que debe obtener en sus distintas actividades tendrían que ser muy elevados para cubrir dichos gastos de operación, percibir utilidades y cumplir con las exigencias financieras resultantes de las políticas anteriores de subsidio al consumidor.

Dada la situación financiera actual, el Instituto debería obtener en sus operaciones comerciales corrientes, márgenes de utilidad bruta que cubran al menos los costos de administración y distribución, los cuales en 1974 representaban un 25 por ciento de los ingresos de ventas; para controlar estos márgenes se requiere conocer con exactitud los niveles de existencias, sobre los cuales la información disponible no es confiable. Finalmente, en caso de que el gobierno decidiera subsidiar a productores o a consumidores, el IDEMA necesitaría fondos especiales para cubrir los costos de los respectivos subsidios.

Sin duda alguna el manejo de los precios agrícolas es una poderosa herramienta para lograr objetivos de política. De la claridad de éstos, de la existencia de mecanismos adecuados, y de la adopción de criterios específicos coherentes con los mismos, dependerá el éxito, o fracaso del gobierno en la realización de una política de precios. El IDEMA podría ser el vehículo apropiado para cristalizar los propósitos del gobierno. Sin embargo, sería necesario introducir algunos ajustes en la reglamentación de la Ley y eliminar la restricción que le impide realizar aquellas operaciones que no resultan rentables a nivel comercial, sobre todo en lo que respecta al manejo de existencias reguladoras.