

**LA AGRICULTURA  
EN LOS AÑOS NOVENTA**



## EPISODIO 97

### La agricultura en la década de los noventa

---

*Roberto Junguito Bonnet*

En el primer año de la administración de César Gaviria (1990-1994) se adoptaron un conjunto de reformas estructurales de gran envergadura orientadas a sentar las bases para un desarrollo económico y social más acelerado. En ese contexto, el tema central de la revista *Coyuntura Económica* de Fedesarrollo del mes de abril de 1991 fue, precisamente, el de las reformas para la modernización de la economía colombiana.

Allí se anota que entre las medidas adoptadas por la administración Gaviria, la que más atención había atraído era la reforma al régimen de importaciones, que se conoció como la apertura económica. Resalta igualmente que dicha reforma iba mucho más allá que la liberalización de las importaciones, y registra que, de acuerdo con la Ley 1.ª de 1991, o Ley Marco de Comercio Exterior, se procedía a reducir y homogeneizar la estructura arancelaria y a reducir la sobretasa a las importaciones, con un cronograma que iría hasta 1994. Se preveía reducir el arancel promedio del 16,5 % hasta el 7 %, pero la reforma era aún más profunda, pues modificaba los sistemas especiales de importación (Plan Vallejo), los certificados de reembolso tributario (CERT), los aranceles variables para los productos de importación de origen agropecuario y las zonas francas.

Según lo ilustran Edwards y Steiner (2008) en una investigación promovida por Fedesarrollo, los productos de libre importación, que a diciembre de 1989 comprendían el 38 % de la canasta de bienes, pasaron a representar el 100 % en abril de 1992. Por su parte, el promedio nominal de protección (tarifa aduanera más sobretasa) que era de 41,6 % a finales de 1989, se redujo hasta el 11,8 % en febrero de 1992. Al respecto, los autores destacan:

[...] desde la perspectiva de la economía política, la aceleración de la apertura fue una de las decisiones más atrevidas —y acaso una de las más costosas en términos políticos— tomadas por la Administración Gaviria. Paradójicamente, lo que se suponía sería un ejemplo de una liberalización comercial lenta y gradual se convirtió, casi de la noche a la mañana, en una de las aperturas comerciales más abruptas llevadas a cabo en el hemisferio occidental.

Edwards y Steiner (2008) también argumentan que, contrario a lo esperado, los gremios de la producción apoyaron la liberalización comercial. En cuanto a la Asociación Nacional de Industriales (ANDI), citan varias exposiciones del entonces presidente de esa asociación en las cuales argumenta que el proceso de modernización de la economía no se reducía a la simple liberalización de importaciones. Por su parte, la otra gran agremiación de productores, la SAC, apoyó también inicialmente la apertura comercial, con un análisis respaldado en buena fundamentación económica, y señaló, en particular, que la protección industrial venía discriminando contra la agricultura. Este era el resultado central de un influyente artículo de Jorge García García titulado *Economía política de las intervenciones en los precios agrícolas* y del artículo de Krueger, Schiff y Valdés (1990). El sector visualizaba que estaría suficientemente protegido mediante el sistema de “franja de precios” o de protección variable, para contrarrestar el impacto de la volatilidad de los precios internacionales de los productos agrícolas.

El crecimiento sectorial durante la administración Gaviria fue muy volátil. En particular el crecimiento de la agricultura se desplomó. De crecimientos anuales cercanos al 4 % a finales de los ochenta y comienzos de los noventa, hubo una caída en 1992 debido a la severa sequía que registró el país. Aunque la actividad del agro se recuperó a partir de 1993, la tasa de crecimiento no alcanzó el 3 %. La crisis agropecuaria de 1992 y la reducción del abastecimiento de alimentos mantuvieron, como consecuencia, un crecimiento de los precios de los alimentos del orden de 30 % anual.

Como lo consigna en su libro Carlos Felipe Jaramillo (1998), a los problemas relacionados con la grave sequía que afectó la agricultura colombiana se sumaron otros factores adversos, como precios internacionales de los productos básicos por debajo de su tendencia y una apreciación de la tasa de cambio, al tiempo que actuaban otros factores que agravaban la situación del sector, como la desaceleración del crédito de la Caja Agraria debido a su situación de pérdidas continuadas, y la acentuación de la violencia rural. Todos estos factores conspiraron para que la apertura comercial adoptada por la administración Gaviria fuera mal recibida y contribuyeron a que a esta se le atribuyeran todos los malestares del sector.

Esta situación llevó a que el gobierno Gaviria optara posteriormente por formular unas políticas agresivas para enfrentar la crisis del sector agropecuario, en lo que

se conoció como el Plan de Recuperación, adoptado por quien se ocupó entonces como ministro de Agricultura, José Antonio Ocampo, cuyo objetivo fue restablecer la rentabilidad de invertir en el campo, la confianza de los campesinos y productores rurales, y la competitividad de la agricultura en el mediano plazo. Entre las medidas adoptadas se resaltan las disposiciones para desestimular la importación de productos agrícolas mediante la adopción de precios mínimos de importación dentro del esquema de bandas de precios (el cual se extendió hacia el ámbito andino); la capitalización y reorganización de la Caja Agraria; el incremento del flujo de crédito a los agricultores; y el refinanciamiento de créditos vigentes de los agricultores y caficultores, con apoyos del Fondo de Garantías y del Instituto de Fomento Industrial (IFI). Adicionalmente se redujeron las tasas de interés de los créditos agropecuarios.

Fuera de estas medidas, se adoptaron otras para favorecer el empleo rural, la ejecución de un plan de diversificación y de estímulo al cambio tecnológico, así como disposiciones concretas de apoyo a productos puntuales, como el arroz y el algodón. A todo ello se sumó la canalización de mayores recursos del presupuesto nacional al sector agropecuario. Por último, se debe mencionar la Ley 101 de 1993 y los cambios que se introdujeron para facilitar subsidios a los agricultores, así como la creación del Incentivo a la Capitalización Rural (ICR), junto con el fortalecimiento de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria (Umata) y la Ley de Tierras de 1994.

En la administración de Ernesto Samper (1994-1998) se continuó el apoyo a la agricultura, con Antonio Hernández como ministro, quien hizo particular énfasis en el crédito, mientras que en 1996, en el ministerio de Cecilia López, se fortaleció todo lo relativo a la organización social de los campesinos, incluyendo un fondo de solidaridad. Todas estas disposiciones se tradujeron en una recuperación transitoria del crecimiento del sector agropecuario, que se vio de nuevo afectado adversamente con la denominada *crisis de fin de siglo de la economía colombiana*. La tasa anual de crecimiento del PIB, que había alcanzado más del 5 % anual en 1995, se redujo posteriormente. Kalmanovitz y López (2007) encuentran que la caída en la participación de la agricultura en el PIB se dio de manera más acelerada de lo esperado, pasando del 32 % en 1960 al 14 % en 1999.

Como consecuencia de los problemas macro que se presentaron a lo largo de la década, los retos y las tareas prioritarias en las investigaciones y escritos de Fedesarrollo se concentraron en cómo reactivar la economía y un sector agropecuario desalentado que venía registrando tasas muy bajas y aun negativas a lo largo del decenio. Las cifras indican que la tasa anual de crecimiento del sector agropecuario fue del 2,5 % entre 1990 y 1994, habiéndose registrado una caída en 1992 y un

tímido crecimiento del 1,5 % anual entre 1995 y 1999. Gran parte de los trabajos de investigación estuvieron dirigidos a analizar las causas del desaliento de la agricultura colombiana y si las bajas tasas de crecimiento se originaban en la apertura comercial, en factores relacionados con la inseguridad en el campo, en la política macroeconómica o en la política sectorial. Otra área en la que Fedesarrollo enfatizó fue la política cafetera de mercado libre, dado que en 1989 terminó el sistema de cuotas acordado en el Convenio Internacional del Café, que dio lugar a la baja de los precios internacionales del grano.

## REFERENCIAS

- Edwards, Sebastián; Steiner, Roberto (2008). *La revolución incompleta: las reformas de Gaviria*. Bogotá: Editorial Norma.
- Jaramillo, Carlos F. (1998). *Liberalization, crisis and change in Colombian Agriculture*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Kalmanovitz, Salomón; López, Enrique (2007). “La agricultura en Colombia en el siglo XX”, en James A. Robinson y Miguel Urrutia Montoya (eds.), *La economía colombiana en el siglo XX*, Bogotá: Banco de la República, Fondo de Cultura Económica.
- Krueger, Anne; Schiff, Maurice; Valdés, Alberto (eds.) (1990). *Economía política de las intervenciones de precios agrícolas en América Latina*, Santiago de Chile: Banco Mundial, Cinde.

## EPISODIO 98

### **Liberalización, crisis y cambio en la agricultura colombiana**

---

*José Leibovich Goldenberg*

El libro de Carlos Felipe Jaramillo contiene quizás el mejor análisis detallado de la experiencia de apertura de la agricultura colombiana al inicio de la década de los noventa del siglo pasado, fenómeno que se experimentó en la mayor parte de los países de América Latina dentro de la ola de reformas inspiradas en el Consenso de Washington, el cual pretendía remover las políticas de sustitución de importaciones que habían predominado en las décadas anteriores.

El análisis del momento en que se hicieron las reformas muestra que este no fue el ideal. Una vez tomadas las medidas, los precios internacionales se desplomaron y se produjo un influxo de capitales revaluando el peso colombiano, lo cual tuvo una influencia negativa sobre los productos transables de la agricultura. A lo anterior se agrega una sequía fuerte por el fenómeno de El Niño en 1992, que golpeó la productividad agrícola. Los factores anteriores desataron una crisis entre los agricultores que se convencieron de que las medidas de apertura fueron las responsables de la caída de sus ingresos. Ante las presiones de los campesinos, el gobierno tomó medidas para amortiguar la caída de los ingresos agrícolas, favoreciendo algunos productos en particular.

El sector agropecuario había sido durante el siglo XX el más importante de la economía colombiana: en la década de los noventa contribuía con el 20 % del PIB nacional, generaba la tercera parte de las divisas y alrededor del 30 % del empleo nacional. Previo a los noventa, las políticas de sustitución de importaciones habían discriminado contra la agricultura. Sin embargo, un número de cultivos (la mayoría

de ellos anuales) estaban muy protegidos de la competencia internacional y recibían importantes beneficios gubernamentales, incluyendo crédito subsidiado y asistencia técnica. Los productos de exportación recibían subsidios por exportar y programas especiales de crédito. En contraste, los cultivos no transables, la mayoría de economía campesina, fueron prácticamente ignorados hasta mediados de la década de los setenta, cuando se lanzó el programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI). El balance del régimen de sustitución de importaciones (1950-1990) mostró un crecimiento positivo para la agricultura; sin embargo, la desigual distribución de la tierra y las bajas innovaciones generaron un crecimiento del empleo mediocre y escasos beneficios para los segmentos más pobres de la población rural.

La apertura de mediados de los noventa buscaba darle un empujón al crecimiento económico, con aumentos en la productividad. La expectativa era que el nuevo marco de políticas permitiría expandir los mercados para la producción colombiana, revitalizar la acumulación de capital y fomentar las innovaciones tecnológicas. La apertura se diseñó para ser aplicada a todos los sectores de la economía. Sin embargo, por consideraciones de economía política, se le dio un tratamiento especial con las llamadas “bandas de precios” a un grupo de productos agrícolas importables “sensibles”. Fuera de las medidas de liberalización, la administración del presidente Gaviria aumentó la inversión pública en proyectos de irrigación y drenaje, negoció acuerdos de libre comercio, incrementó el crédito a los agricultores, puso en marcha un nuevo enfoque a la reforma agraria y reestructuró las agencias del sector. Además, la estrategia de desarrollo rural tuvo un énfasis en la descentralización de las decisiones de los proyectos a realizar, afín con el enfoque de la nueva Constitución de 1991.

Sin embargo, los mayores esfuerzos de la administración Gaviria se dedicaron a la formulación y diseño de las nuevas políticas, instituciones y regulaciones y poco tiempo quedó para la implementación de los planes de inversión en áreas como la irrigación, la investigación y la reforma agraria. Muchas de las agencias del sector se resistieron al cambio y se opusieron a las reformas al ver amenazados sus intereses debidos al apoyo de políticos clientelistas. Se esperaba que las reformas implementadas en 1990-1991 favorecerían la agricultura; no obstante, el gobierno subestimó la ausencia de competitividad, sobre todo de los productos importables. Tampoco pudo anticipar la severidad de las variables macroeconómicas y de los mercados mundiales que desincentivaron el crecimiento de los productos transables.

La crisis de 1992 fue el resultado de la tormenta perfecta: una de las sequías más fuertes por el fenómeno de El Niño, lo que afectó la producción en muchas regiones del país; una revaluación del peso que evaporó la devaluación que había mantenido la moneda, previo a la apertura, y las consecuencias de la apertura, la cual le había

disminuido la protección a muchos productos importables. La situación se había agravado con el racionamiento de la Caja Agraria del flujo de recursos de crédito al sector y el incremento de la violencia rural. La crisis estaba concentrada, sobre todo, en cultivos importables anuales que representaban alrededor del 20 % del producto total. La conjunción de los factores anteriores contrajo la producción en contraste con el período 1985-1990, cuando había experimentado precios internacionales altos, una tasa de cambio devaluada y el Plan de Oferta Selectiva, el cual había producido un verdadero auge. Efectos de mediano plazo de esta crisis fueron el relativo desarrollo de cultivos permanentes no transables sobre los cultivos anuales transables y una desproporcionada protección para algunos productos como el arroz y el azúcar. La relación entre el sector privado y el gobierno se deterioró y con ella los esfuerzos conjuntos de lograr mejorar la competitividad de la agricultura en los campos de la irrigación y la investigación.

Entre las secuelas de la crisis de 1992 vinieron presiones para desmontar la apertura en la agricultura y el rescate de los agricultores afectados. Como resultado, hubo esfuerzos importantes del gobierno para recuperar al sector con medidas especiales en 1992, un Plan de Recuperación en 1993, la implementación de la Ley Agraria de 1994 y renovados esfuerzos durante la siguiente administración del presidente Samper. Sin embargo, a pesar de estas iniciativas, la producción de cultivos anuales transables no mostró signos de recuperación. En parte, se puede atribuir lo anterior a los defectos arraigados en el arreglo institucional público de la agricultura colombiana. La mayoría de las agencias del sector se resistieron a los cambios por la apertura, apoyados por grupos de agricultores que recibían beneficios extraordinarios del arreglo anterior. La baja gobernabilidad del gobierno de Samper agravó la situación, afectando el desempeño de las agencias del sector a cargo de la reforma agraria (Incora), el desarrollo rural (DRI), la irrigación (INAT), el crédito agrícola (Caja Agraria) y el mercadeo (Idema).

En el período 1994-1997 los niveles de protección solo se subieron al arroz, al maíz y al sorgo, y junto al azúcar fueron los productos con mayor protección. Los cuatro productos compiten con importaciones, y productores y procesadores aliados han argumentado que enfrentan un mercado internacional distorsionado por los subsidios que reciben los principales productores de los países desarrollados. En síntesis, la apertura de la agricultura colombiana fue parcial e incompleta. Ejercicios econométricos han mostrado que la integración con los mercados internacionales no cambió después de las medidas de liberalización. En efecto, las bandas de precios, las restricciones a la importación, los acuerdos de absorción de cosechas, entre otros, ayudaron a mantener el *statu quo*. Los niveles de protección después de la apertura mostraron una gran dispersión, indicando que las políticas continuaron estando

lejos de ser neutrales, al igual que como era antes de 1990. Otros productos, como la leche, el aceite de palma, el trigo y el banano vieron reducida su protección, y otros, como cacao, algodón, fríjol, soya y cebada, no experimentaron mayores cambios. Por su parte, los cafeteros seguían con una tributación de alrededor del 20 %. Otros productos no transables de economía campesina se beneficiaron de buenos precios y tuvieron buen desempeño.

En la década de los noventa la agricultura colombiana tuvo un desempeño mediocre. La producción de cultivos anuales cayó ininterrumpidamente. En contraste, la mayoría de los cultivos permanentes creció moderadamente, pero la ganadería lo hizo rápido. En el agregado, el desempeño del sector fue inferior al de décadas anteriores. Entre los cultivos permanentes dos excepciones con desempeño notable hay que destacar: el azúcar y el aceite de palma, con mecanismos de estabilización que permitieron subsidios de los consumidores nacionales a esos productos. La estructura del sector se modificó en la década de los noventa: actividades no transables y permanentes ganaron participación en el producto, sobre todo, a expensas de cultivos importables anuales.

Una buena parte de los cambios estructurales que se observaron en la década de los noventa en la agricultura colombiana se puede asociar con la apreciación de la tasa de cambio, que explica la caída de la rentabilidad relativa de los productos transables. Esta apreciación se dio por el flujo de capitales, los hallazgos de nuevos pozos petroleros y el incremento real del gasto público en desarrollo de la nueva constitución. A pesar del pobre desempeño de la agricultura, el nivel de vida de la población rural mejoró y los niveles de pobreza descendieron durante el período. Ello está relacionado con el auge del mercado laboral urbano, el crecimiento de los cultivos no transables de economía campesina, la expansión de actividades de servicios en la ruralidad y el rápido crecimiento del gasto público de los gobiernos locales.

Dos importantes lecciones se sacan de la experiencia colombiana de reformas de la agricultura en la década de los noventa. La primera es que factores macroeconómicos son determinantes de los resultados. La persistente apreciación del peso afectó la agricultura transable de manera importante, superando los incentivos que la política sectorial pudiera haber dado para apoyarla. Las presiones de grupos poderosos del campo para obtener medidas compensatorias, como la protección y la refinanciación de las deudas, fue el camino adoptado. El camino deseable de disminuir costos de producción y aumentar la competitividad, adoptando nuevas tecnologías, no fue el predominante, en parte por la debilidad de la institucionalidad público-privada de investigación y desarrollo. Una mejor comprensión de la conexión entre el mayor gasto público local y la apreciación del peso puede ayudar a enfocar mejor los esfuerzos para apoyar a la agricultura transable.

La segunda es que la agricultura, especialmente la transable, no determina el nivel de bienestar de la mayor parte de la población rural que produce bienes no transables y sufre una gran desigualdad de ingresos. Contrasta esto con la experiencia histórica de países donde la propiedad de la tierra ha sido ampliamente distribuida (Japón, Corea del Sur, Taiwán, Estados Unidos). Las políticas de protección de la agricultura, sobre todo en cultivos de gran escala y mecanizados, están capturadas por los terratenientes. En contraste, políticas que aumentan las oportunidades de empleo para los pobres rurales, incentivando su migración a las ciudades como en el sector servicios, no los favorece.

La agricultura colombiana tendrá grandes desafíos hacia el futuro: en primer lugar, la mayor globalización demandará de un gran aumento de la competitividad de los cultivos transables. Grandes inversiones se requerirán en investigación y transferencia de tecnología en una alianza entre productores, procesadores y las agencias gubernamentales. El camino de aumentar la protección paraliza los esfuerzos de aumentar la competitividad, conlleva costos sociales y financieros y es sujeto de presiones en las negociaciones internacionales. En segundo lugar, se requieren políticas macroeconómicas más neutrales. Ganancias en productividad en cultivos transables pueden ser fácilmente borradas con una apreciación de la moneda; sin embargo, los agricultores deben aprender a afrontar niveles razonables de inestabilidad. Se requiere contar para ello con instrumentos de mercado para manejar el riesgo y reducir la incertidumbre.

En tercer lugar, la gran desigualdad y pobreza en el campo requiere de esfuerzos de redistribución de la tierra con enfoque de mercado y explorar el potencial de generación de ingresos de los bienes no transables y los servicios, generando empleo de mayor ingreso para la población pobre. Por último, no es probable que la agricultura colombiana pueda retomar una trayectoria de crecimiento sin una drástica reducción de los niveles de violencia rural, asociada en buena medida al narcotráfico y los cultivos ilícitos. Parte de la solución pasa por la generación de oportunidades de empleo e ingresos remunerativos en el sector rural.

## REFERENCIA

Jaramillo, Carlos F. (1998). *Liberalization, Crisis, and Change in Colombian Agriculture*, Boulder: Westview Press.



## EPISODIO 99

### Crisis agropecuaria y la política macroeconómica

---

*Juan José Perfetti del Corral*

En septiembre de 1993, Fedesarrollo realizó un debate sobre la crisis que en esos momentos afectaba al sector agropecuario del país. Entre las ponencias presentadas estaba la de Roberto Junguito y Carlos Felipe Jaramillo (1993), denominada “Crisis agropecuaria y política macroeconómica”. El presente episodio se refiere al análisis y los resultados derivados de dicha ponencia, la cual tenía como objetivo “analizar la crisis agropecuaria [del año 1992] desde una perspectiva histórica, y evaluar el grado en que esta obedece al manejo de la política macroeconómica”. En particular, se quería “responder a múltiples aseveraciones públicas que argumentan que Colombia atraviesa la peor crisis agrícola de su historia” y que, además, dicha crisis era “generalizada” y respondía al “manejo de la política macroeconómica”.

En el documento se estructura y estima un modelo econométrico que tiene como propósito identificar los “determinantes del crecimiento del sector durante las últimas décadas”, entre los cuales se encuentran el comportamiento del clima y de los precios internacionales de los principales bienes agrícolas, la política macroeconómica (en particular la tasa de cambio) y la política comercial del sector (la cual se manifiesta en la protección brindada a la agricultura), así como los niveles de inversión, tanto públicos como del sector privado.

El trabajo de Junguito y Jaramillo comienza por “analizar las cifras de crecimiento sectorial, desde una perspectiva histórica”, con el propósito de identificar si realmente la crisis de 1992 era “la peor de la historia”. Los resultados del análisis de las cifras de crecimiento histórico del sector agrícola colombiano mostraban que “en 13 de los 43 años transcurridos desde 1950 se registraron variaciones anuales en el valor de la producción de la agricultura sin café menores a la de 1992”.

Adicionalmente, se establece que “la crisis se concentra principalmente en los productos importables (granos y oleaginosas)”, pues su tasa de crecimiento es la “menor registrada desde 1950”. Caso contrario ocurría con el crecimiento de los cultivos exportables (sin café) y los no comercializables, que “estuvieron por encima de sus respectivos promedios históricos”. Finalmente, se muestra cómo, a partir del primer semestre de 1993, se presentan “síntomas de recuperación y de superación de las dificultades”, no atribuibles a las políticas oficiales adoptadas a comienzo de ese año.

Con base en estos resultados, Junguito y Jaramillo pasan a revisar los diversos factores que pueden estar actuando como determinantes de la crisis agrícola de 1992. En particular, se hace una “primera evaluación” de la relación entre el crecimiento agropecuario y el clima, los precios internacionales, la apertura comercial, la tasa de cambio, y las políticas crediticia y fiscal.

Respecto al clima, se constata que los años “1991 y 1992 fueron de extrema sequía en Colombia”, producto del fenómeno de El Niño. Adicionalmente, se establece que, durante el período 1960-1992, “ha existido cierta correspondencia entre los años de clima adverso (sequía o exceso de lluvias) con aquellos en los que el crecimiento de la producción agrícola ha estado deprimido”. En cuanto a los precios internacionales de los bienes agrícolas, se señala que en 1991 y 1992 estos tuvieron una “reducción aguda en las cotizaciones”. Además, se encuentra que para el período 1960-1991, se registra una correlación positiva entre el crecimiento agrícola del país y el índice de precios agrícolas internacionales.

En lo que tiene que ver con la tasa de cambio, en el estudio se establece una “relación positiva entre ambas variables”, lo que, a juicio de los autores, “indica que en el caso de la agricultura colombiana predomina un impacto neto favorable de la depreciación cambiaria sobre el crecimiento del sector”. Por otra parte, al revisarse el comportamiento del crédito destinado al sector agrícola, se señala que es posible plantear “que muy probablemente, parte de la crisis agropecuaria de 1992 estuvo originada en la falta de disponibilidad de crédito [para el sector]”. Esto hace pensar que la recuperación del crédito que se presentó en 1993, “conjuntamente con el programa de refinanciación de las obligaciones” de los productores agropecuarios, “podría explicar la recuperación en la producción que se evidencia en 1993”.

Otra variable que es objeto de análisis es la inversión pública, por su estrecha relación con el crecimiento del sector. Se señala, además, que la “inversión pública agropecuaria complementa la inversión privada” y se asocia positivamente con el crecimiento sectorial. Con respecto a esta relación, se encuentra que existe una “alta correlación entre el comportamiento del sector en un año dado con los niveles de inversión pública de dos años atrás” y, también, que los años de mayor crecimiento

del sector “corresponden a períodos de alta inversión sectorial”. Finalmente, dado que “la actividad agropecuaria se ha visto afectada por la violencia rural”, se consideró como un indicador de este fenómeno al número de muertos por este motivo según la Policía Nacional.

Con el propósito de establecer “los determinantes del desempeño del sector” agropecuario colombiano, se plantean las correspondientes formulaciones conceptuales para la oferta agropecuaria, la demanda, los precios del sector y el acervo de capital. Para cada uno de estos conceptos se determinaron las correspondientes variables de las cuales dependen. Al final, y según los autores, a manera de hipótesis se plantea una “función reducida de los determinantes del crecimiento anual del sector agrícola [sin café]”.

La estimación de estos determinantes permite establecer que “se confirmó estadísticamente la relación esperada entre el crecimiento de la agricultura y el clima, los precios internacionales, la tasa de cambio real, la protección sectorial, la inversión, tanto total como la pública y la intensidad de la violencia”. Igualmente, se señala que “las relaciones estadísticas presentadas confirman la influencia sobre la tasa de crecimiento de la agricultura por parte de las políticas macroeconómicas y comerciales (tasa de cambio y protección) y de variables exógenas, como el clima y los precios internacionales”.

Con base en los anteriores resultados, los autores utilizan los valores registrados en 1992 para estimar el efecto individual “sobre el crecimiento de las cuatro variables que mayor consistencia mostraron en los resultados”. Estas variables son: el clima, la tasa de cambio real, los precios internacionales y la protección sectorial.

Estas simulaciones, las cuales se realizan con respecto a una situación en la cual cada variable mantiene su nivel promedio de la década de los ochenta (escenario 1), permiten establecer que el factor que “más contribuyó a deprimir el crecimiento del sector en 1992 fue el clima, seguido de los precios internacionales y de la reducción de la protección del sector”. Al considerar otro escenario con respecto al nivel de la tasa de cambio real en los ochenta, se indica que “la evolución de dicha variable en 1992 ejerció una influencia altamente positiva para el sector”.

A manera de conclusión, Junguito y Jaramillo afirman que “la crisis del sector registrada en 1992 no se puede tipificar como la peor de la historia”. Ello en razón a que “en varias ocasiones del pasado reciente se registraron crecimientos inferiores”. Asimismo, la crisis de 1992 tampoco puede ser catalogada como una “crisis generalizada”, debido a que su impacto se centró especialmente en los productos importables, pues ni los exportables, ni los no comerciables tuvieron efectos adversos. Por último, se concluye “que el manejo de la política macroeconómica (política cambiaria y comercial) no fue el factor único, ni el más importante de la crisis observada”.

## REFERENCIA

Jaramillo, Carlos F.; Junguito, Roberto (1993). “Crisis agropecuaria y política macro-económica”, en J. A. Ocampo, R. Junguito, C. F. Jaramillo y L. Lorente, *Debates de coyuntura económica: la crisis del sector agropecuario*, Bogotá: Fedesarrollo.

## EPISODIO 100

### ***La agricultura y las políticas sectoriales: Minagricultura, 80 años***

---

*José Leibovich Goldenberg*

El libro que lleva por título este mismo episodio analiza las principales políticas públicas para el desarrollo agropecuario y rural de Colombia de las últimas décadas del siglo pasado, teniendo en cuenta el desempeño observado del sector y el entorno de políticas y variables macroeconómicas. También, revisa la evolución de la institucionalidad pública de la política agropecuaria y ambiental. Repasa el desarrollo tecnológico del sector, la financiación para el crecimiento agropecuario y, por último, evalúa la situación de seguridad alimentaria de los colombianos en la década de los ochenta del siglo pasado.

La primera sección del libro está conformada por cuatro capítulos dedicados a analizar aspectos de la política de comercio exterior, la política macroeconómica y algunas políticas sectoriales que impactaron el crecimiento del sector agropecuario. El primer capítulo, “¿Se ha protegido la producción de alimentos en Colombia?”, de Jorge García G. (1981), analiza dos fases diferentes de la política de comercio exterior que tuvo el país a partir de 1950 y hasta 1978. La primera de “sustitución de importaciones” entre 1950 y 1967, caracterizada por imponer altas protecciones arancelarias y paraarancelarias, y la segunda, de “promoción de exportaciones” entre 1967 y 1978. Concluye García que la primera fase generó una gran distorsión de los precios locales frente a los internacionales. En la segunda fase, esas distorsiones disminuyeron y mejoraron los términos de intercambio para la agricultura, dando como resultado un crecimiento de la economía del 5,9% en promedio anual frente a un 4,4% del primer período. La producción total de alimentos creció a una

tasa anual promedio del 3,4% en la segunda fase frente al 2,7% en la primera, y el producto agrícola creció al 4,5% en la segunda fase frente al 3,1% en la primera. En la fase de “sustitución de importaciones” la protección se dio, sobre todo, a un grupo de alimentos transables. A pesar de la protección que generó sobrevaloración del peso, la exportación de algunos productos con ventajas comparativas como café y banano se mantuvieron. Sin embargo, no surgieron nuevas actividades agrícolas de exportación ni productos que sustituyeran importaciones.

El segundo capítulo, “Políticas macroeconómicas y desarrollo agropecuario”, de Gabriel Montes (1983), está en la misma línea de análisis de García. La evolución del sector agropecuario depende crucialmente del desempeño de la producción de exportables, los cuales conformaban el 60% de la producción total del sector. Por tanto, períodos donde predominan hechos y políticas que discriminan en contra de los exportables son períodos de desempeño mediocre de la producción agropecuaria y, por el contrario, épocas de estímulo y promoción a las exportaciones son propicias para el buen desempeño del sector. Concluye con la siguiente paradoja: en épocas de escasez de divisas que generan restricciones al comercio, como en épocas de abundancia de divisas que generan sobrevaluación del peso, ambas resultan desfavorables al desarrollo agropecuario. Lo anterior da pie para concluir que el sector requiere de una tasa de cambio real favorable, y para ello es fundamental devaluaciones nominales e inflaciones bajas, además de una política comercial favorable con estímulo a las exportaciones.

El tercer capítulo, “Las paradojas en el desarrollo de la agricultura y las opciones de política”, de Juan José Perfetti (1992), se centra en analizar el proceso de apertura económica del sector al inicio del gobierno del presidente César Gaviria en 1990. Destaca el viraje que se dio, pues el sector venía experimentando desde mediados de la década anterior un proceso de sustitución de importaciones basado en el incremento importante de la protección a un grupo de bienes transables de la agricultura a los que, además, se les estimuló con precios de sustentación que llegaron a estar un 40% por encima del equivalente del precio internacional internado al país, con monopolio del Idema en la importación. Así, el sector había logrado tasas de crecimiento importantes, basadas en expansión de área más que de rendimiento, absorbidas por el mercado interno y no por exportaciones. Ese modelo no era sostenible y con el cambio de política el sector perdió el dinamismo que traía sin que hubiera habido una política sectorial alternativa. El autor concluye que la política sectorial debería centrarse en la modernización y capitalización del sector, así como el apoyo a la reconversión agrícola hacia sectores con potencial de exportación. Asimismo, deberían reestructurarse las entidades del sector, empezando por el propio Ministerio de Agricultura y, de

igual manera, las responsabilidades del sector privado en este nuevo paradigma deberían ser mayores.

El cuarto capítulo, “La transmisión interna del ciclo internacional del café”, de José Antonio Ocampo (1988-1989), plantea cómo el ciclo internacional del precio del café fue determinante del ciclo económico de Colombia en buena parte del siglo XX, particularmente entre 1940 y 1987. El precio interno del café fue el principal mecanismo de transmisión de las fluctuaciones del mercado internacional sobre la economía nacional. La relación entre las dos variables, sin embargo, fue compleja, dependiendo de la afectación de la tasa de cambio por el precio internacional del café, lo cual estuvo influido por la diversidad de modalidades de tributación del sector y la situación del Fondo Nacional del Café. Las principales conclusiones del análisis de Ocampo son: 1) el sector cafetero se apropió de la devaluación real del peso en el largo plazo mediante la retención cafetera y otros mecanismos similares, neutralizando intentos de gravar el sector cafetero en favor de otros sectores de la economía; 2) los esfuerzos de estabilizar los efectos internos de los ciclos internacionales del café solo fueron característicos de la política económica desde mediados de la década de los setenta; por el contrario, a lo largo del período analizado hubo una marcada tendencia a aislar en forma relativa el precio interno real del café de las fluctuaciones de la tasa de cambio real, y 3) entre las coyunturas críticas de las finanzas cafeteras, la de 1980-1983 puede atribuirse a los esfuerzos de estabilización, pues la de 1963-1966 estuvo asociada a intentos por desplazar la crisis fiscal al sector cafetero.

La segunda sección del libro está dedicada al desarrollo institucional público del sector agropecuario en la segunda mitad del siglo pasado. El capítulo 5, “Reestructuración del sector agropecuario-1967”, de Armando Samper (1967), se centra en las reformas que transformaron la institucionalidad pública del sector agropecuario realizadas durante el gobierno de Carlos Lleras Restrepo y su ministro de Agricultura Enrique Peñalosa Camargo. Se redefinieron las funciones del ministerio: 1) planeación y programación del desarrollo agropecuario; 2) organización de las asociaciones de usuarios campesinos para incorporarlos a la vida nacional; 3) reglamentación de las normas de protección sanitaria de la producción agropecuaria, defensa de la fauna y flora, control de calidad de insumos y plaguicidas, regulación de los caudales de aguas y mercadeo de los productos agrícolas; 4) integración eficaz de la acción de los diversos organismos del sector agropecuario para que pudieran desarrollar una eficiente labor; 5) servicio departamental de acción rural para lograr la integración de la acción del ministerio en los departamentos del país, y 6) crédito rural, respetando la autoridad de la Junta Monetaria en lo relacionado con las tasas de interés, con líneas especiales de crédito para el fomento agrícola, pecuario, forestal, pesquero y agroindustrial.

De manera complementaria se fortaleció el Consejo Nacional de Política Agropecuaria, conformado por el ministro y los gerentes o directores de los distintos organismos del sector. Los organismos adscritos al Ministerio de Agricultura fueron clasificados en tres tipos: establecimientos públicos, como el ICA, el Incora y el Inderena; empresas industriales y comerciales, como la Caja de Crédito Agrario y el Banco Cafetero, y sociedades de economía mixta, como el Banco Ganadero. Las funciones de fomento de cultivos y ganadería pasaron al ICA, el INA pasó a ser el Idema, y fueron adscritos al ministerio como establecimientos públicos el Servicio Colombiano de Meteorología e Hidrología, y las CAR. La reforma abarcó solamente los organismos centrales. Cabe mencionar que buena parte de la arquitectura institucional establecida sigue existiendo.

El capítulo sexto, “La organización institucional del sector agropecuario”, de Antonio Hernández Gamarra (1990), inicia con un repaso de los objetivos que debe cumplir el sector agropecuario en el desarrollo económico: el suministro de alimentos para la población y materias primas para la industria, la generación de divisas, la ampliación del mercado interno y la provisión de mano de obra para el resto de actividades. Además, es importante el logro de mayor equidad, la seguridad alimentaria y la contribución al crecimiento económico. Para ello se requiere, sin duda, la intervención del Estado en lo sectorial (generación y uso de tecnología, adecuación de tierras, comercialización, abastecimiento, precios, desarrollo rural, crédito, asociatividad y gremios de la producción, gasto público sectorial), en lo intrasectorial (servicios rurales, infraestructura vial, empleo, descentralización) y en lo macro (política cambiaria, comercial, fiscal, monetaria y crediticia). De acuerdo con los objetivos anteriores, la organización institucional del sector agropecuario se debe sustentar en cuatro pilares básicos: 1) la relación jerárquica, operativa y administrativa del Ministerio de Agricultura con otros organismos gubernamentales, en especial los encargados de la política macroeconómica; 2) el vínculo entre las tareas del ministerio y las que desarrollan entidades adscritas o vinculadas; 3) la estructura organizacional y la capacidad técnica, administrativa y financiera del ministerio, y 4) la manera como operan las entidades adscritas y vinculadas. Encuentra Hernández que el ministerio ha contado con poca capacidad para analizar, evaluar y menos influir en la política macro y sus efectos en el crecimiento del sector y la escasa coordinación con el DNP. En consecuencia, la política agropecuaria efectivamente aplicada suele no tener un carácter permanente y coherente, por lo que termina siendo cortoplacista y coyuntural, lo cual es grave para un sector con altos riesgos asociados a la volatilidad del clima y los precios de mercado. De lo anterior, Hernández destaca la pertinencia del Decreto Ley 501 de 1989 mediante el cual se buscó que el ministerio participara en la definición de la política macroeconómica y

en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, condición necesaria para corregir la desintegración que hasta la fecha existió con repercusión sobre el desarrollo del sector. Por otra parte, se reorganizaron administrativamente las entidades adscritas y vinculadas al ministerio y se buscó corregir las deficiencias mencionadas.

El capítulo séptimo, “Evolución de la legislación ambiental”, de Pedro Pablo Morcillo (1990), comienza con la mención a la creación en 1908 del Departamento de Tierras Baldías y Bosques Nacionales del Ministerio de Obras Públicas. En la Ley 119 de 1909 se creó la Comisión Forestal para clasificar los bosques, disponer su amojonamiento, llevar estadísticas y reglar su explotación. También, dispuso la asignación a los concejos municipales de funciones de defensa de las aguas y riqueza vegetal. En 1928 la nación se reservó el dominio de las aguas y estableció el régimen de concesiones. En 1938 se fusionaron el Ministerio de Agricultura y Comercio y el Ministerio de Industrias y Trabajo, dando lugar al Ministerio de Economía Nacional, el cual contó con el Departamento de Tierras, Aguas e Irrigación, y con la Ley de Tierras de 1936, donde se estableció la protección de aguas y bosques a través de la figura de reservas. Con la creación de la Corporación Autónoma Regional del Cauca (CVC) en 1954 (la primera en su especie), se adoptó el enfoque de utilización racional con propósitos de aprovechar y, a la vez, conservar y fomentar el recurso natural con una visión ecosistémica, emulando el modelo de la Tennessee Valley Authority, de los Estados Unidos. A la CVC se le asignó el desarrollo de los recursos de la cuenca del Alto Cauca. Entre 1957 y 1968 se crearon las primeras siete CAR. Actualmente hay 18 corporaciones, con jurisdicción y funciones que se traslapan con las de los departamentos, redundando en duplicación de actividades. En 1959 se establecieron siete zonas de reserva forestal, para protección de suelos, aguas y vida silvestre. En 1968 nace el Inderena, que llevará la responsabilidad del manejo de los recursos naturales del país, como producto de la reestructuración del Ministerio de Agricultura y la fusión con la Corporación del Valle del Magdalena. En 1973 se expide el código de los recursos naturales renovables, el cual estableció el ambiente como objeto de tutela jurídica y patrimonio de todos los colombianos, y declaró la política ambiental función del gobierno nacional. Si bien el país cuenta con una legislación ambiental completa, las fallas en su operatividad y la descoordinación hacen que la efectividad de la legislación ambiental se vea reducida, realidad que se mantiene hasta nuestros días.

La tercera sección del libro está dedicada al desarrollo tecnológico del sector agropecuario en el siglo XX. El capítulo ocho, “Las ciencias agropecuarias hasta mediados del siglo XX”, de Jesús Antonio Bejarano (1987), hace un recuento de las primeras iniciativas gubernamentales en la primera década del siglo XX, comenzando con el fomento de la educación vocacional y técnica, la creación de la escuela

de artes y oficios en Bogotá, y la enseñanza teórica y práctica de la agricultura y de las artes y oficios mecánicos en la escuela de minas de Medellín. Rafael Uribe Uribe, en su informe al Congreso en 1909, llamó la atención de la necesidad de una facultad de agronomía y veterinaria con diferenciación regional y que emulara a las universidades de Harvard y Michigan. Sin embargo, pocos avances hubo en la práctica. Una cultura aristocrática dominante consideraba indignos los oficios agrícolas. Hubo nuevas iniciativas parlamentarias en 1914 y 1915 que ordenaron la creación y financiación del Instituto de Agricultura y el de Veterinaria, adscritos al Ministerio de Agricultura, y el establecimiento de estaciones experimentales con investigación agrícola. Carlos Uribe Echeverri, ponente de la ley de fomento a la agricultura de 1926, realzaba la importancia de la enseñanza postescolar. Gabriel Ancizar planteaba que las escuelas de agricultura debían formar buenos peones, capataces, administradores y hombres de ciencia que conformaran el cuerpo de profesores agrícolas. Alejandro López advirtió que lo que faltaba eran empresarios agrícolas de importancia que demandaran los servicios de los agrónomos. El inventario de los logros durante el primer cuarto de siglo no fue alentador. En cambio, entre 1927 y 1950 los resultados fueron más positivos. Desde diciembre de 1931, con la creación del Consejo Nacional de Agricultura, se establecieron metas para la década: promover la investigación, la instrucción y extensión, con escuelas de agricultura de alto nivel e institutos regionales para difundir las técnicas agrícolas. El plan quinquenal de fomento agrícola (Ley 5 de 1945) incluyó un notable fortalecimiento de la extensión agrícola. En la segunda mitad de la década de los cuarenta el país contaba con tres facultades de agronomía adscritas a la Universidad Nacional (Medellín, Manizales y Palmira). A lo largo del siglo XX, las misiones de asistencia técnica y profesionales extranjeros (como el belga Carlos de Neumoustier entre 1916 y 1919) fueron claves en la preparación de técnicos y la formulación de programas para la enseñanza agronómica. Más adelante, desde 1943, la Fundación Rockefeller fue clave en el establecimiento de la estación de Tibaitatá, donde hoy funciona Agrosavia (anteriormente Corpoica). En términos prácticos, se obtuvieron resultados promisorios en variedades de algodón, azúcar, naranja, papa, maíz, frijol, frutales y huertas caseras.

El capítulo nueve, de Ricardo Torres, “Proceso de cambio de la investigación agropecuaria en Colombia” (1990), se concentra en la reforma que sufrió el ICA en 1990. El diagnóstico encontró la complejidad del modelo multifuncional del ICA, con la pérdida de especialización y eficiencia en la operación, especialmente el de la investigación, la disminución de recursos financieros para apoyarla, la disminución de investigadores debido al deterioro de las condiciones de trabajo y la reducción de programas de postgrado, además del desarrollo de nuevas instituciones de investigación. Por otro lado, aparecieron nuevos paradigmas científicos y tecnológicos, como

la agricultura sostenible, los sistemas integrados de producción y la biotecnología y la informática, una fuerte tendencia a la apropiación privada de la investigación (tradicionalmente considerada como bien público), una redefinición del papel del Estado y la aparición de incentivos a la participación privada en la investigación agropecuaria. Así las cosas, la reestructuración abarcó: 1) la separación institucional y administrativa de las funciones del ICA, las de protección sanitaria y regulación técnica de los insumos continuó en el ICA, y la investigación y transferencia pasaron a Corpoica, entidad administrada bajo el régimen privado; 2) la reestructuración del sistema de Ciencia y Tecnología agropecuario, con la secretaría del consejo compartida entre Colciencias y el ICA; 3) la reorientación de la investigación agropecuaria en Corpoica en función de un modelo que incorpora estrategias científicas y tecnológicas bajo los paradigmas de la investigación agropecuaria, donde Corpoica tiene como misión mejorar la competitividad de la producción agropecuaria nacional, distribuir los beneficios del cambio tecnológico, sobre todo a los productores y consumidores de más bajos ingresos, desarrollar sistemas de producción y tecnologías ambientalmente sostenibles, y fortalecer la capacidad científica y tecnológica del sector agropecuario.

El capítulo diez, “Extensión y fomento agrícola en Colombia (1945-1970)”, de Daniel Mesa, inicia con la definición del concepto de extensión agrícola de D. Ensminger: “La extensión, como un canal de dos vías: por un lado, llevando los hallazgos de la ciencia a la gente del campo y trayendo los problemas del campo al especialista en investigación para su estudio y análisis”. Entre 1945 y 1970, afirma Mesa, fue el período de mayores realizaciones a favor del campo. La creación del Ministerio de Agricultura, la organización del sector, la puesta en marcha de los institutos de fomento, la importancia de la Caja de Crédito Agrario y del INA (que después se transformó en el Idema), la creación de Vecol, el ICA, el Incora, la llegada de la Fundación Rockefeller, los fondos ganaderos y el Banco Ganadero son algunos ejemplos. En ese período se emprendieron muchos proyectos de fomento agrícola y se inició la extensión agrícola con impacto de la investigación en la productividad del agro. A partir de 1950 el sector empezó a competir en los mercados internacionales, con productos como el algodón, el arroz, y el azúcar. En varios cultivos, la superficie y la productividad, gracias a los avances tecnológicos, se duplicaron y en algunos se triplicaron. Sin embargo, después de 25 años el empuje menguó y se empezó a perder el interés por el país agrícola. El servicio de extensión que subsiste está en manos de las federaciones y asociaciones de productores. La extensión adoptó el criterio de llevar al agricultor solamente la transferencia de tecnología, limitando los servicios al campesino y a su familia. Las entidades del sector, como el Incora, la Caja de Crédito Agrario, entre otros, desmontaron los programas de extensión que tenían.

La cuarta parte del libro está dedicada al financiamiento de la agricultura. El capítulo 11, de Antonio Hernández G., titulado “¿Ha sido inflacionario el crédito agropecuario?”, analiza el crecimiento de este ítem en términos reales en la década de los setenta, concluyendo que ha sido bajo y errático, pues en cinco de los diez años la tasa fue negativa y solo entre 1976 y 1979 fue positiva y creciente. Al revisar las diversas fuentes, se observa que tanto el Fondo Financiero Agropecuario (FFAP) como el Fondo Nacional del Café (FNC) fueron dinámicos, al igual que los fondos ganaderos. Por su parte, los bancos comerciales, la Caja de Crédito Agrario y el Incora presentaron lento crecimiento. A los primeros les resultó más rentable operar a través del FFAP. En cuanto a la Caja Agraria, esta perdió importancia dentro del crédito al sector, pues el Banco de la República y los bonos de la Ley 90 de 1948 redujeron los recursos suministrados, llevando a que la Caja tuviera cuantiosas pérdidas y se descapitalizara. En cuanto al crédito del Incora, este también tuvo un bajo dinamismo, pues tenía recursos de un crédito internacional que venía perdiendo importancia. La implicación de la situación anterior fue grave, ya que eran estas entidades las que irrigaban crédito a los campesinos más pobres. Al analizar las fuentes de recursos para el crédito, el autor concluye que los recursos de la creación primaria (fuente del Banco de la República) descendieron de manera pronunciada y fueron sustituidos por inversiones forzosas, una forma más sana desde el punto de vista de la política monetaria. En conclusión, estos cambios permitieron responder a la pregunta, encontrando que el crédito agropecuario no ha sido inflacionario.

El capítulo 12, “El fondo financiero agropecuario (FFAP) y su aporte al sector agropecuario”, autoría del Banco de la República, evalúa el desempeño del FFAP en sus primeros dieciséis años de existencia, para concluir que ha sido un instrumento idóneo y eficiente en la canalización de recursos para financiar la producción agropecuaria, ha permitido avances en productividad de la mayor parte de los cultivos financiados y ha contribuido a la formación bruta de capital fijo. Además, el manejo del FFAP ha estado enmarcado dentro de las políticas macro y financieras del gobierno nacional. Igualmente, el FFAP ha mostrado avances institucionales que garantizan una creciente eficiencia en el estudio y entrega oportuna de recursos de crédito para el sector agropecuario.

La quinta parte del libro está dedicada a la seguridad alimentaria. El capítulo 13, de Santiago Perry, “La inseguridad alimentaria de Colombia” (1990), analiza la situación nutricional de los colombianos con base en la encuesta de ingresos y gastos del DANE de 1984. Allí se encontró que una tercera parte de la población que vivía en las ciudades estaba en riesgo de inseguridad alimentaria —es decir, aquellos que

consumen menos del 90 % de calorías requeridas (FAO/OMS)—. La evolución a lo largo de la década de los ochenta mostró deterioro en el consumo per cápita de carne, tubérculos, hortalizas, maíz, frijol y plátano, estos últimos, productos de economía campesina. Los únicos consumos que aumentaron fueron aceite, azúcar, frutales, leche, trigo, soya, la mayoría de importados o cultivados en explotaciones comerciales. Al analizar el comportamiento por deciles de ingreso, el consumo de calorías de los deciles más bajos se contrajo durante la década, mientras que el de los deciles más altos aumentó. Este hecho está asociado al deterioro de la distribución del ingreso que se dio en aquellos años. El autor pasa a analizar la creciente dependencia alimentaria de importaciones que se observó en cereales, oleaginosas y leche entre 1960 y 1987. Finalmente, analiza las políticas de abastecimiento alimentario para concluir que el modelo de desarrollo de la época discriminó contra las actividades productivas del campo, en un escenario internacional de distorsiones de los precios de los productos agrícolas por los subsidios y barreras al comercio, sobre todo en los países industrializados. El único entre paréntesis de política pública para promover la producción y consumo de alimentos para la población de más bajos ingresos fue el PAN, que acompañó al DRI en la segunda mitad de la década de los setenta, el cual fue desmontado a comienzos de los ochenta, por el ajuste fiscal que tuvo que realizar el país por la crisis de la deuda.

El capítulo 14, “La inseguridad alimentaria urbana en Colombia entre 1984 y 1985”, de Rosario Córdoba y Tomás Uribe (1990), hace un análisis de la situación dietética de la población colombiana, teniendo en cuenta la distribución del ingreso y la composición demográfica de los hogares. Con el análisis de la información confirmaron la estrecha correlación entre el ingreso y el consumo de calorías y nutrientes. Así como en el período 1972-1981 se presentó una mejoría en la distribución del ingreso y la situación dietética de la población, entre 1981-1985 se deterioraron la distribución del ingreso y la situación dietética. En términos cuantitativos se pasó de un faltante de 290.000 toneladas métricas de cereales a uno de 468.000 en 1985. En cuanto al porcentaje de población que se encontraba en una situación de inseguridad alimentaria, esta disminuyó durante el período 1972-1981, pues pasó de afectar al 40 % más pobre de la población a tan solo 10-20 % en 1981. En la población urbana el porcentaje de población en situación de inseguridad alimentaria pasó del 10 % en 1972 al 30 % en 1981 y se mantuvo en ese nivel en 1984-1985. Finalmente, en 1981 la inseguridad alimentaria se hallaba concentrada en el medio urbano, al alcanzar al 20-30 % de la población. La inseguridad alimentaria pasó de ser rural en un 70 % en 1972 a ser mayoritariamente urbana en 1981.

## REFERENCIA

Machado, Absalón (comp.); Ocampo, José Antonio; Perry, Santiago (asesores académicos) (1994). *La agricultura y las políticas sectoriales: Minagricultura, 80 años*, Bogotá: Tercer Mundo Editores.

## EPISODIO 101

### Las políticas agrícola y rural entre 1994 y 1996

---

*Juan José Perfetti del Corral*

El inicio de década de los años noventa se caracterizó, en materia agropecuaria y rural, por la fuerte crisis<sup>34</sup> que llevó a que en 1992 la tasa de crecimiento del PIB del sector fuera del -1,9 %. Para revertir la situación y recuperar la dinámica sectorial, el gobierno de turno adoptó una serie de medidas que permitieron que efectivamente mejorara el desempeño del sector: en 1993 el crecimiento fue del 2,7 %, aunque no de manera sostenida, pues en 1994 el PIB presentaba un crecimiento positivo, pero bajo (2,1 %).

Con el cambio de administración a mitad del año 1994 se puso en marcha una nueva política en la cual se proponía la modernización agropecuaria y rural, en el entendido de que las actividades agrícolas, pecuarias, forestales y pesqueras “trasciende su significación económica, ya que juegan un papel estratégico en la estabilidad y en la consolidación social y política del país”. El presente episodio tiene por objeto, precisamente, presentar las principales propuestas y realizaciones de la política sectorial entre los años 1994 y 1996, período durante el cual actuaron como ministros<sup>35</sup> de Agricultura y Desarrollo Rural Antonio Hernández G. y Cecilia López M.

<sup>34</sup> En el episodio 99 de este libro se analizan en detalle las causas de la crisis agrícola de principios de la década de los noventa.

<sup>35</sup> En el intermedio entre los ministros Hernández y López, Gustavo Castro Guerrero se desempeñó, por un muy corto período, como ministro del ramo.

Con la política sectorial agropecuaria de mitad de los años noventa se buscaba propender por el fortalecimiento de “las fuentes más dinámicas del crecimiento sectorial”, al tiempo que “velar por la protección del ingreso y el empleo” y el mejoramiento general de las condiciones de vida de los trabajadores del campo. En este orden de ideas, según las publicaciones oficiales, la política sectorial se centraba en tres objetivos principales: la modernización y competitividad de las actividades productivas, el apoyo a los cultivos en crisis y la modernización de la sociedad rural. Lo anterior llevaba a plantear una “política sectorial activa dirigida a crear ventajas competitivas de orden permanente”, acompañada de “una política de inversión social rural” que le permitiera a la población rural pobre el acceso a los recursos productivos (como la tierra, el crédito y la asistencia técnica) y a los servicios sociales básicos (como vivienda, educación, salud y seguridad social).

Respecto a la política de modernización y competitividad agropecuaria, se hacía énfasis en que, para alcanzar los propósitos de “lograr aumentos importantes en la producción, el empleo y las exportaciones sectoriales”, el gobierno debía, inicialmente, emprender “una serie de ajustes a la normativa que regula el marco de la política”. Un ejemplo de ello fue la reglamentación de la Ley 41 de 1993 que constituía el fundamento jurídico de la política de adecuación de tierras, la cual, para el cuatrienio 1994-1998, tenía el propósito de adecuar 203.000 hectáreas. Paralelo a ello, y con el propósito de asegurar el financiamiento del programa de adecuación de tierras, se firmó con el BID un crédito externo por valor de 140 millones de dólares.

Por otra parte, en materia de crédito agropecuario la política tenía como objetivo “garantizar suficientes recursos” para financiar el desarrollo del sector, “mejorar las condiciones de acceso de los pequeños productores al crédito” y hacer del financiamiento “un instrumento para la capitalización del campo”. Para tal efecto, entre las acciones emprendidas se tenía el “fortalecimiento financiero de la Caja Agraria” a través de una importante inyección de recursos del presupuesto nacional. Asimismo, se puso en marcha, previa revisión y debidos ajustes a su operación y acceso, el Incentivo a la Capitalización Rural (ICR) como medio para impulsar la inversión privada en el campo.

Igualmente, se hicieron algunos ajustes operativos al Fondo Agropecuario de Garantías (FAG), con lo cual se aseguraba la mayor cobertura y se facilitaba el acceso de los pequeños productores agropecuarios. Para este grupo de agricultores se estableció, además, el Programa de Alivio a la Deuda de Pequeños Productores Agropecuarios, con el cual se buscaba solucionar los problemas crediticios que enfrentaban un número importante de pequeños productores y que eran generados por “los altos montos de cartera vencida sectorial”. Esto se complementó con la aprobación, por

parte del Congreso de la República, del Fondo de Solidaridad Agropecuaria, el cual facilitaba el acceso al crédito del pequeño productor en condición de moroso.

Dada la importancia que la investigación agropecuaria y el desarrollo tecnológico tienen para la modernización y la competitividad sectorial, se adoptó un conjunto de acciones en este campo. La primera de ellas tenía que ver con la decisión institucional de que “el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural retomara el liderazgo” en la formulación de la política en el campo de la investigación, la tecnología y la innovación agropecuaria. Igualmente, se firmó un crédito con el Banco Mundial por valor de 51 millones de dólares para financiar el Programa Pronatta para la transferencia de tecnología a los productores agropecuarios. Finalmente, en el plan de inversiones sectoriales se dispuso de los recursos necesarios para que en el período 1995-1998 “la inversión en materia de ciencia y tecnología representara, aproximadamente, el 1 % del PIB sectorial”.

Para superar las dificultades coyunturales (derivadas del “comportamiento de los precios internacionales y de las condiciones de rentabilidad de la producción”) de algunos cultivos, se definió la “adopción de medidas selectivas”, como lo fueron los convenios de absorción de las cosechas, los precios de intervención y las bonificaciones especiales. Mediante los convenios de absorción se garantizaba la compra de las cosechas a cambio de reconocerle a la industria de transformación “un descuento arancelario”, que equivalía al sobrecosto derivado del mayor precio pagado. Por su parte, los precios de intervención adoptados por el Idema requerían de la intervención activa de esta institución en el mercado, con el objeto de garantizar dichos precios. Finalmente, las bonificaciones especiales se otorgaban al precio de ciertos productos agrícolas.

Más adelante se estableció que los convenios de absorción deberían hacer “tránsito hacia acuerdos sectoriales de competitividad” en los que participaron los diferentes actores que formaban parte de las distintas cadenas productivas. Con este cambio de estrategia se buscaba “dotar a la producción nacional de las condiciones necesarias para afrontar con éxito la competencia internacional”. Entre los sectores considerados para avanzar en estos acuerdos estaban, inicialmente, los del arroz, el algodón, el banano, oleaginosas y el avícola.

Por su parte, y con el propósito de solucionar los problemas que enfrentaban los diversos grupos de pequeños productores y sus familias, asociados a la falta de acceso a los recursos productivos necesarios y a los servicios sociales básicos para disponer de un ingreso suficiente que les permitiera mejorar sus condiciones de vida, se proponía adelantar una política de inversión social rural que “les permita ampliar sus oportunidades económicas y facilitar su acceso a los servicios sociales básicos”. Para tal efecto se dispuso un conjunto de instrumentos y programas. Precisamente,

un instrumento clave para la política social rural lo constituía la reforma agraria, la cual, para esos años, respondía a lo planteado en la Ley 160 de 1994 que introducía una modificación novedosa como era “la negociación libre y directa” entre beneficiarios y propietarios de la tierra y el otorgamiento de “un subsidio directo para el aspirante a tierras, equivalente al 70 % de la tierra”. Para el período de gobierno (1994-1998) se tenía la meta de asignar “un millón de hectáreas para beneficiar a 70.000 familias”.

Para alcanzar esta ambiciosa meta, las autoridades sectoriales debieron, inicialmente, avanzar en la reglamentación de la Ley 160 y en la reestructuración del Incora. Adicionalmente, se negoció con el Banco Mundial un crédito externo por valor de 300 millones de dólares para apoyar la financiación del programa de reforma agraria. Todas estas gestiones permitieron la iniciación en forma de compra de tierras según lo establecido en la Ley 160.

Con el propósito de ofrecer “soluciones de saneamiento básico, acueductos y mejoramiento de la vivienda” en las zonas rurales, se tenía el programa de vivienda rural Vivir Mejor, el cual se otorgaba a proyectos asociativos y contaba con un subsidio que financiaba “el 75 % del valor total de los proyectos”. Frente a los “problemas críticos de desempleo e ingresos” en los territorios rurales, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural adelantaba el Plan de Generación de Empleo, cuyo propósito era “incrementar la demanda de mano de obra no calificada a través de empleos transitorios” generados mediante la ejecución de proyectos de cofinanciación en vías rurales, acueductos, recuperación del recurso hídrico, entre otros. Estos proyectos los ejecutaba el Fondo DRI.

Otra iniciativa que formaba parte de la política de inversión social rural era el Programa de Modernización y Diversificación que fue creado en el año 1993 y que tenía como objetivo, en un ambiente de una agricultura más abierta a la competencia, “mejorar las condiciones de competitividad económica de los pequeños productores afectados por problemas estructurales” en materia tecnológica, disponibilidad de recursos productivos y capacidad empresarial. Los cultivos atendidos por el programa eran: trigo, cebada, tabaco negro, fique y yuca. Este último cultivo se incorporó al programa en 1994.

Desde el año 1994 el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y sus entidades emprendieron diversas actividades tendientes a “garantizar la ejecución de la Política de Participación y Equidad para la Mujer en el sector rural”. Para tal efecto, el ministerio estableció tres estrategias de intervención que eran: la generación de mayores oportunidades de empleo rural para la mujer, la adecuación de la

oferta institucional y el fortalecimiento de las capacidades y habilidades de la mano de obra femenina. Asimismo, en el año 1995 se creó y puso en marcha el Fondo Capacitar, el cual tenía como objetivo “generar y apoyar proyectos de formación y capacitación de mujeres y hombres campesinos e indígenas” en los procesos de planificación, programación, ejecución y control de las políticas de desarrollo rural emprendidas por el Estado.

En cuanto a la política de desarrollo rural campesino, esta era atendida por el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural-DRI, el cual se había ajustado de acuerdo con los cambios de orientación determinados por el Sistema Nacional de Cofinanciación y por lo establecido en la Ley 101 de 1993. En este orden de ideas, el Fondo DRI se dedicaba a cofinanciar, en el nivel territorial, proyectos de apoyo a la producción agropecuaria (como eran los de asistencia técnica, pequeña irrigación, apoyo a la comercialización y desarrollo ambiental), electrificación rural, vías veredales, acueducto y saneamiento básico. Por iniciativa del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y acorde con lo establecido en el Plan de Desarrollo 1994-1998: el Salto Social, se inició la preparación del diseño y formulación de la denominada fase IV del Fondo DRI para “ejecutar programas de desarrollo rural mediante el mecanismo de cofinanciación con los entes territoriales”. Para tal efecto se pusieron en marcha diversas gestiones para la obtención de un crédito externo con la banca multilateral por un valor cercano a los 600 millones de dólares.

Finalmente, frente a la realidad que en esos años se vivía en materia de progreso y desarrollo en el campo colombiano, la cual se expresaba en el hecho de que en 1996 el sector rural presentaba un índice de calidad de vida similar al que el sector urbano tenía en 1956, las autoridades del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural convocaron a la realización de la Cumbre Social Rural, con el propósito de que “el país se comprometiera a rescatar el campo”. A este evento, realizado en el año 1996, asistieron representantes de diversos actores sociales, como campesinos, gremios de la producción, el Congreso de la República, la academia, varias ONG, la institucionalidad sectorial y empresas particulares. En la Cumbre el Ministerio presentó “siete propuestas para volver al campo” que eran: voluntad y acción política; política rural a fondo; tiempo de la reforma agraria; readecuar la apertura; ajuste institucional; realismo fiscal, y conflicto sociopolítico. De las inquietudes planteadas en la Cumbre Social Rural surgió la iniciativa de formular un acuerdo entre el gobierno nacional y un grupo de organizaciones campesinas, y el cual se denominó Contrato Social Rural para Colombia, documento en el que el gobierno se comprometió a emprender un detallado plan de acción en materia agropecuaria y rural.

## REFERENCIAS

Castro, Gustavo; López, Cecilia (1996). *Memorias, 1995-1996*, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, República de Colombia.

Hernández, Antonio (1995). *Memorias, 1994-1995*, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, República de Colombia.

## EPISODIO 102

# Economía política y apertura comercial en la agricultura

---

*Juan José Perfetti del Corral*

La internacionalización de la economía colombiana de principios de los años noventa cambió de manera importante las reglas de juego en materia económica. Entre los sectores que debieron enfrentar el proceso de liberalización comercial derivado de la internacionalización estaba la agricultura. La mayor apertura a los mercados externos conllevó unas nuevas condiciones en el desarrollo productivo y comercial del agro del país, donde la competitividad y la innovación se convertían en factores determinantes de dicho desarrollo. Esto, a su vez, les significaba a los diferentes actores (públicos y privados) unas nuevas formas de interrelación.

En este orden de ideas, Jesús Antonio Bejarano, reconocido economista y experto en el sector agropecuario, escribió en 1995 el artículo “Economía política de la protección a la agricultura”, escrito en el que se basa el presente episodio.

Entre los temas que trata el autor en el artículo están la naturaleza de las intervenciones de los diferentes tipos de países en la agricultura, y muy especialmente se analiza el objetivo de la protección agrícola. También se revisan tanto las razones políticas como económicas que explican la intervención en la agricultura. Igualmente, se discuten los aspectos económicos y políticos de un escenario caracterizado por una economía y un sector agropecuario más abiertos.

Para iniciar, Bejarano explica que la noción de economía política “alude a la necesidad de incorporar las dimensiones del análisis político en las discusiones sobre las políticas económicas”. De esta forma, en la práctica, estas dos esferas, la política del Estado y la económica “no pueden considerarse como esferas paralelas sino

como un terreno compartido en el que se produce un intercambio permanente”. Este intercambio, en la práctica, se da “entre las relaciones de poder y las relaciones de mercado”. Por tanto, para efectos del trabajo del autor, lo que interesa son “las relaciones entre el mercado político y las decisiones de la política agraria”, al igual que “el papel que en el arbitramento de ese mercado político pudieran tener las organizaciones gremiales agropecuarias”.

Con base en lo anterior, se pasa a “explorar la economía política de la protección a la agricultura”, para lo cual se plantean las tendencias que hacia las últimas décadas del siglo XX se presentaban hacia “la realidad de una mayor liberalización de los mercados, la reducción de aranceles y la adopción de tasas flexibles como criterios principales de la política económica”. Esto implicaba que dentro de los países se tenían que dar unas economías más abiertas, una menor intervención del Estado y una reducción o eliminación de subsidios. En general, lo que se tenía era una mejor exposición a la competencia internacional y la necesidad de crear las condiciones para contar con una economía y unos sectores más competitivos. No obstante, en el caso de la agricultura las cosas no marchaban ni en la misma dirección ni al mismo ritmo, pues particularmente las políticas sectoriales en los países desarrollados mantenían altos sus niveles de protección y apoyo. Por su parte, las actividades agrícolas en los países en vías de desarrollo “no sólo deben soportar esas distorsiones”, sino que se ven afectados “por la liberalización de los mercados y la desarticulación de todos los instrumentos de protección impuesta por una economía abierta”.

La razón para tener una agricultura protegida en los países desarrollados respondía a objetivos diferentes. Así, mientras en los Estados Unidos se buscaba “proteger los ingresos agrícolas”, en Europa y Japón “se trata de objetivos de seguridad alimentaria que a su vez se consideran esenciales en la seguridad nacional”. Al mirarse el caso del proceso de desarrollo agrícola en América Latina y el tipo de políticas utilizadas, se encuentra que las políticas generales buscaban favorecer a los sectores urbanos, con lo que se generó “un marcado sesgo contra la producción agropecuaria”, pues se buscaba “proveer alimentos baratos”, gravar las exportaciones agrícolas y, en general, estimular “las transferencias de ingreso desde las actividades agropecuarias hacia los sectores urbanos”.

Como lo que importaba era “mantener bajos los precios” de los alimentos y las materias primas agropecuarias, como forma de facilitar el proceso de desarrollo urbano e industrial, se necesitó de una política “con claros propósitos compensatorios” que ofrecía estímulos a la agricultura para “reducir costos en términos de insumos, financiamiento, infraestructura de producción y tecnología y a proteger los precios internos de las fluctuaciones de los precios internacionales”. Esto creó un marco de políticas e instituciones que antes que estimular un desarrollo competitivo frente a los

mercados externos, fortalecía la protección, desestimulaba los esfuerzos productivos hacia el “cambio técnico y el mejoramiento de la productividad”, generaba la “proliferación de subsidios” y creaba “considerables distorsiones” en la asignación de los recursos productivos.

A la postre, toda esta intervención de política agrícola compensatoria “terminó reflejándose en costos fiscales crecientes y en fuertes distorsiones de desarrollo agrícola”, a la vez que propició “bloques y rigideces en el manejo mismo de la política agrícola, que se fueron evidenciando a medida que se consolidaban las nuevas circunstancias de la economía y del proceso de apertura”.

Estos efectos también se manifestaron en la economía política sectorial pues, según Bejarano, se “generaron mecanismos de obtención de ‘rentas institucionales’ en las que lo esencial era la presión sobre algunos funcionarios, sin atender mayormente a requisitos de eficiencia”. Asimismo, “generalmente los empresarios agrícolas y sus organizaciones, desarrollaron no sólo una alta sensibilidad frente al desempeño institucional sino actitudes propias de ‘damnificados’ que elevan ante el Estado [solicitudes de ayuda], antes que iniciativas de negociación” y, peor aún, se acostumbraron a esperar “que los incentivos más que provenir del mercado, provengan de subsidios estatales”. De esta forma, se evidenció tanto el agotamiento de un modelo de protección como de sus consecuencias en términos “de escasas o nulas condiciones de competitividad en la mayoría de productos”, de la incapacidad institucional en buena parte de las organizaciones empresariales para “acoplarse a las nuevas condiciones de la economía y de la gestión estatal” y, en otros casos su “franca renuencia” a acomodarse a esas nuevas condiciones.

Un aspecto que analiza Bejarano en su trabajo es el relacionado con la capacidad que se tiene de negociar la protección agrícola en los países. En este sentido, señala que “pareciera que la explicación de las diferencias en los modelos de protección entre los países desarrollados y los países en desarrollo, descansan en los distintos grados de eficacia del cabildeo político de las organizaciones gremiales” y en una “mayor ‘voluntad política’ de los gobiernos respecto a los problemas de la agricultura”. No obstante, se indica que las explicaciones generales que sobre estos asuntos se abordaban en la literatura especializada “son todavía insuficientes para lograr una explicación comprehensiva” del proceso político de la toma de decisiones de la política agrícola.

En términos generales, se dice que había razones de largo plazo que justifican las intervenciones en la agricultura, las cuales estaban asociadas con las “fuerzas que surgen de las transformaciones estructurales de la economía y de los cambios asociados al nivel de desarrollo” y que, por lo general, conspiraban contra el sector. Entre estas fuerzas estaban: la tendencia de la oferta agrícola a crecer gracias a la

tecnología, la relación estrecha entre progreso técnico y los insumos agrícolas y la fuerte presencia de activos fijos en la función de producción. Todo esto llevaba a que, especialmente en los países desarrollados, se considerara necesario “proteger los ingresos de los agricultores” por la vía de los precios de garantía y los subsidios. Otras intervenciones respondían a la necesidad de “proteger la agricultura de la incertidumbre y el riesgo” y eran causadas por las “características de la función de producción agrícola e implican inversiones públicas”. Frente a ello, las políticas públicas se dirigieron, entre otros instrumentos, al otorgamiento de subsidios, mecanismos de estabilización de precios de garantía, seguros de cosechas y garantías de absorción.

Por otra parte, las intervenciones de política pública en los países en desarrollo “parecen orientadas, de un lado, a estimular la oferta, entre otras razones para abaratar los precios y, de otro, a compensar los efectos adversos sobre los precios relativos derivados de la protección industrial”. En tal sentido, al considerar la economía política de las intervenciones directas de precios en Latinoamérica, se encuentra que en los productos importables los principales elementos que explicaban dichas intervenciones “están relacionadas con argumentos de autosuficiencia y de equidad”.

A raíz de las “nuevas circunstancias de la economía internacional” y de los procesos subsiguientes de economía abierta en los países latinoamericanos, la desregulación de los mercados y el desmonte de la protección arancelaria, entre otros, configuraban, a finales de los años ochenta y principios de los noventa, lo que se denominaba como “un nuevo entorno alrededor de las políticas de protección” y el cual difiere “considerablemente del curso de las mismas en los países desarrollados y que representa nuevos retos para las decisiones de política”. En estas circunstancias, el “reto actual es aprender a convivir con esa realidad, asimilarla y diseñar instrumentos y orientaciones de política compatibles con ella en el mediano y largo plazo”. Frente a dicho panorama, se señalaba que “el aspecto más importante es ajustarse al nuevo margen de maniobra de las intervenciones de las políticas agrícolas, determinado en buena medida por el alcance de los instrumentos en el actual contexto y por su naturaleza, que por otra parte circunscriben los objetivos de la política agrícola”.

De esta forma, la política agrícola enfrentaba nuevos retos, entre los que se tenían el hecho de que para la definición de dicha política se “requiere ampliar la visión más allá de las condiciones estrictamente sectoriales” y considerar el contexto global. Igualmente, frente a la mayor integración intersectorial y lo determinante de las condiciones macroeconómicas en las actividades productivas, “[se] anula toda ilusión de autonomía de la política sectorial”. A su vez, la intervención estatal debería orientarse hacia el desarrollo de mercados eficientes y competitivos, en los que participaran los agentes privados “dentro de un proceso de desarrollo que asegure el crecimiento sostenido, sustentable y que tienda al logro de una mayor

equidad”. En fin, y como lo afirmaba Bejarano, “los problemas de reestructuración del aparato productivo, de su reconversión, del desarrollo de ventajas competitivas, su posicionamiento en los mercados, etc., son retos formidables que requieren casi de un proyecto estratégico de formulación de un nuevo marco de políticas”.

De cara a ese nuevo escenario “de competitividad, desregulación y economías abiertas”, la economía política de la protección agrícola sufría una transformación radical y se veía obligada a considerar asuntos como “el tipo de conflictos que se generan por los cambios en las relaciones intersectoriales”, el surgimiento de “organizaciones agrícolas que actúan en diferentes niveles, dimensiones y grados de autonomía” y “el reacomodo de las organizaciones gremiales en el nuevo cuadro del Estado y de la política agrícola, lo que tiene que ver por supuesto con la definición de nuevos objetivos y sobre todo con nuevos instrumentos de negociación, concertación y presión”. En particular, se destacaban, entre otros muchos planteamientos, la necesidad de establecer “el nuevo papel de los ministerios de agricultura”, una mayor “colaboración y concertación entre actores públicos y privados”, un nuevo tipo de “representatividad de la organización gremial de los productores”, y la redefinición del “campo de negociación”.

## REFERENCIA

Bejarano, Jesús Antonio (1995). “Economía política de la protección a la agricultura”, IICA, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, documento no publicado, agosto.



## EPISODIO 103

### La producción agropecuaria, 1950-2000

---

*Enrique López Enciso*

En la investigación que se hizo para escribir el libro *La agricultura colombiana en el siglo XX* y el artículo basado en este<sup>36</sup>, “Aspectos de la agricultura colombiana en el siglo XX”, se partió del supuesto de que la historia económica de un país o de un sector de la economía se hace más inteligible si se tienen en cuenta las instituciones. Estas son definidas como las emisoras de las reglas de juego que guían a los agentes en la toma de decisiones políticas y económicas. La calidad de las instituciones es un factor determinante en el desarrollo económico y sectorial, pues de esta depende la sostenibilidad de los procesos de acumulación de capital.

La historia de la agricultura se entendió a partir de unas condiciones iniciales de distribución de los factores productivos. La agricultura está inserta en una dinámica general que incluye las señales que surgen de la Constitución Política (como arquitectura política y legal de la sociedad), de la cobertura y la calidad de la educación, de los derechos de propiedad legados del pasado (casi siempre mal especificados, y por tanto frágiles), y del sistema de financiamiento de la actividad. Son importantes también los grupos de interés y la acción colectiva que se despliega para favorecer sus intereses.

En el libro se hace un parteaguas a mediados del siglo XX. Coincide con la segunda república conservadora que se inició con el gobierno de Ospina Pérez en 1946, continuó con el corporativismo de Laureano Gómez, y terminó con el derrocamiento de Rojas Pinilla en 1957. En ese período se apuntalaron las bases de un

<sup>36</sup> El artículo se publicó en el libro editado por Robinson y Urrutia (2007).

modelo de desarrollo económico que se tornó en una política de Estado hasta 1991, el cual combinaba la protección a la producción nacional que, hay que recordarlo, se trató de revertir en varias ocasiones sin éxito; el crédito, que derivó en los fondos de fomento, y la política de activismo estatal en la creación de empresas, con un papel central del IFI. En 1991, con la apertura económica, se desmontaron los pilares del modelo, sin embargo, en el caso de la agricultura quedó pendiente la reducción de la protección, que no se pudo hacer sino parcialmente (de acuerdo con Jaramillo, 2002; citado por López y Kalmanovitz, 2006)

El capítulo 5 de Kalmanovitz y López (2006), que llamó la atención a Junguito, hace una descripción de la evolución y estructura de la producción agropecuaria entre 1950 y 2000. Se presenta la información estadística y el análisis del valor de producción por cultivo y para el subsector bovino. Lo más importante son las monografías cortas sobre historias particulares de cultivos y su relación con la política estatal (café, arroz, azúcar, banano, papa, algodón, así como la ganadería). En la mayor parte del período estudiado, hasta 1991, estuvo vigente el modelo de desarrollo que nació en la segunda república conservadora y cuyos efectos se sienten en la agricultura. El resto de la década el sector se acomodó a la nueva realidad de las reformas de la apertura económica.

Una primera conclusión de este análisis es que el modelo de desarrollo favoreció la expansión del sector agropecuario, pero su efecto se fue diluyendo. Fue la época de la expansión de la agricultura comercial y también del declive del café. Entre 1950 y 1980 el valor de la producción agropecuaria creció un 3,2%. La agricultura sin café se expandió un 3,8% y el subsector pecuario, un 3%. El café fue el sector menos dinámico, con un 2,3% de crecimiento.

La agricultura se transformó en esos años. Ganaron importancia los cultivos transitorios, en especial los cereales, mientras que en los cultivos permanentes se destacó el dinamismo del cultivo de caña de azúcar.

Es ilustrativa la historia del despegue del cultivo de arroz en el Tolima a mediados del siglo XX, cuando se consolida como un importante cultivo transitorio. Es uno de los favorecidos con los convenios entre el CIAT y el ICA para producir semillas mejoradas, en el marco de la Revolución Verde, lo que significaba el uso de fertilizantes y maquinaria. Como resultado de esto, los rendimientos, medidos como toneladas por hectárea, se dispararon en los años setenta, pero se estancaron posteriormente, al agotarse los beneficios de esas innovaciones. Al finalizar el siglo, la producción de arroz se dedicaba sobre todo al mercado interno y continuaba con sus problemas de competitividad.

Por la misma época, los ingenios pioneros en el Valle del Cauca se constituyen como pequeñas fábricas instaladas en las haciendas, y se basan para su desarrollo en

la expansión de tierras propias. A esa primera etapa le siguió, a partir de 1960, un crecimiento muy dinámico de la producción de azúcar, explicado por la adecuación de tierras y la inversión en tecnología. El aumento en los rendimientos por hectárea abrió la posibilidad de exportar parte de la producción. En veinte años se pasó de exportar unos excedentes marginales a exportar la mitad de la producción, sobre todo a Venezuela, de lejos el principal destino de las exportaciones colombianas de azúcar en ese entonces.

En la actividad pecuaria la novedad fue el aumento de la avicultura y la expansión de la ganadería bovina en los años cincuenta y sesenta, siguiendo los patrones de latifundio y la elevada concentración de la tenencia y la distribución de la propiedad rural (Kalmanovitz, 1982). Por otra parte, la participación del café en el valor de la producción sectorial cayó del 16,7 % en 1950 al 13,8 % en 1980. Una caída que se confirma posteriormente, como se relata en el texto.

Los años siguientes no fueron buenos para el sector agropecuario. Entre 1980 y 1989 el crecimiento de la producción fue del 2,13 %, y en los años noventa, un lánguido 0,5 %. Cambió de nuevo la composición sectorial. La participación de los cultivos transitorios en el valor de la producción volvió a la que tenía cincuenta años atrás. Al finalizar el siglo XX, algunos cereales, como la cebada y el trigo, prácticamente habían desaparecido, y las oleaginosas de ciclo corto (algodón, soya y ajonjolí) decaían.

El auge y el posterior ocaso del algodón es una muestra de la dificultad para contar con una oferta agrícola estable, después de haber tenido una política para fomentar el cultivo de un producto. En efecto, el Instituto de Fomento Algodonero (IFA), creado en 1947, ejecutó un programa de fomento al cultivo del algodón con tres instrumentos: distribución de semillas, asistencia técnica y comercialización del producto. El programa permitió el despegue de la producción de algodón en 1952. Unos años más tarde el IFA haría algo parecido para impulsar el cultivo de la palma africana.

El algodón se convirtió en un producto estrella, cuya producción destinada a las exportaciones superaba al consumo nacional. En los años setenta, el valor exportado de algodón llegó a representar el 10 % de las exportaciones no tradicionales, aupado en los beneficios que para incentivar las ventas externas de algunos productos creó el Decreto 444 de 1968, especialmente, el Certificado de Abono Tributario (CAT)<sup>37</sup>.

El cultivo llegó a su pico de producción en 1977: se produjeron 476.000 toneladas de algodón semilla (160.000 toneladas de fibra de algodón), en una extensión

<sup>37</sup> En 1983 se sustituyó el CAT por el Certificado de Reembolso Tributario, CERT.

de 377.000 hectáreas. Desde entonces se desplomaron los precios internacionales y con esto los precios nacionales, que nunca se recuperaron. Con la crisis de la industria textil, se perdió el mercado nacional. El área cultivada en algodón se resintió, y a finales de siglo había un poco más de 50.000 hectáreas en producción.

En los años noventa se hacen visibles otros cambios que se suman a la transformación descrita en los cultivos transitorios y a la caída del café. Los permanentes exportables, excluyendo este último cultivo, exhiben una dinámica importante. Entre ellos, el banano, la palma africana y las flores que, aunque tienen diferentes dotaciones de factores, son cultivos de gran desempeño en el período. En la ganadería se consolida el sistema de doble propósito.

El banano tuvo una segunda oportunidad en Urabá. El crecimiento de la producción en la región se dio al tiempo con el deterioro de la zona bananera de Santa Marta, asolada por las enfermedades y los huracanes. En los años setenta el 90 % de la fruta provenía del Urabá. El volumen exportado de banano colombiano pasó de ser del 5 % del total de exportaciones mundiales en 1965 a un promedio de cerca del 12 % en los años noventa. En ese período, el apoyo estatal a los productores de banano se hizo por medio del CERT, lo cual permitió que mantuvieran su posición en el mercado europeo, a pesar de que la Unión Europea había desmontado las preferencias para Colombia. Entre 1992 y 1996 los productores de banano recibían el 8,4 % del CERT, participación que en 1997-2001 pasó al 16,1 %.

Por otro lado, el avance del cultivo de palma africana obedeció a una política de Estado que buscaba sustituir importaciones de aceites vegetales. Esa política propició que el cultivo, que es de tardío rendimiento, fuera uno de los grandes beneficiarios del crédito de fomento y de los incentivos tributarios que se habían definido como instrumentos del modelo de desarrollo. Los apoyos a esta actividad tuvieron diferentes formas y grados en ese período.

El cultivo despegó gracias al primer plan de fomento para la palma africana de 1957. Fue una iniciativa del gobierno de Rojas Pinilla, la cual sobrevivió cerca de diez años e impulsó el despegue del nuevo cultivo comercial. El programa combinaba los estímulos financieros, y ofrecía semillas y asesoría técnica. Por medio del IFA se canalizó el plan; esta entidad debía proporcionar las semillas, formar los equipos técnicos y promover la organización de los palmicultores.

En diez años, desde que se promulgó el plan, el área sembrada en palma africana pasó de 250 hectáreas a 19.000. Con la Ley 9 de 1983 se dio un nuevo impulso a la palmicultura. La ley contempló medidas de alivios tributarios, el aumento del crédito de fomento y la simplificación de los trámites para obtenerlo. Hacia 1982 la labor gremial logró un aumento de la protección arancelaria, que se mantuvo por varios años.

Al final del siglo, el país había pasado de ser un importador neto de oleaginosas a ser el quinto productor mundial de aceite de palma e, incluso, a exportar parte de su producción. El censo de Fedepalma encontró que en 1998 había 139.310 hectáreas sembradas en palma, con 2054 unidades de producción. Un 41,7% del área la ocupaban treinta unidades productivas de más de 2.000 hectáreas. Unas 201 unidades productivas, con una extensión de entre 200 y 2.000 hectáreas, producían en el 46% del área.

Para el año 2000 la ganadería se había transformado en relación con lo que había visto Currie en la misión del Banco Mundial de 1949: una actividad que hacía un uso antieconómico de la tierra y tenía una muy baja productividad. Esto cambió con la aparición de un mercado externo para la carne colombiana. Primero en Europa, al finalizar los años sesenta, y después en los países vecinos. En consecuencia, hubo aumento de la inversión en pastos, la división de potreros, el mejoramiento de la genética, la reducción de la edad de sacrificio y, en general, el aumento de la productividad.

Con el cierre de los mercados externos y el debilitamiento de la economía interna en los años ochenta, la ganadería buscó otros rumbos que encontró en la expansión de la producción de doble propósito. Desde los años ochenta, la venta de leche se constituyó en un importante ingreso adicional para muchos ganaderos. La difusión de las razas de doble propósito (cebú, pardo suizo y normanda) permitió que ese sistema de producción se adaptara a las zonas de clima templado y cálido, con efectos sobre la productividad de la ganadería y la competitividad del sector lechero.

Se daba la presencia simultánea de una ganadería más productiva y orientada hacia el mercado, y la de una extensiva, utilizada con fines especulativos. Esta última en algún momento podía dejar vastas cantidades de tierra en barbecho a la espera de mejores tiempos. De acuerdo con cálculos del IGAC-Corpoica, la extensión de estas tierras en maleza y rastrojo podía alcanzar a finales del siglo XX los 7,3 millones de hectáreas, un 20% del total de tierra que se utilizaba en la ganadería.

Al finalizar el siglo XX se observaba un comportamiento muy dinámico en varios productos como el aceite de palma, flores, azúcar y banano, avicultura y piscicultura, pero menos satisfactorio en relación con los cereales, el algodón y la ganadería.

Muchos productos agrícolas, con la excepción del azúcar, el banano y la palma africana, tenían dificultades para competir en el mercado internacional. Otros, para destacar por su dinámica expansiva, eran la papa, destinada al consumo interno, y las flores cortadas, para la exportación. Las flores y la papa ocuparon las altiplanicies anteriormente dedicadas al cultivo de los cereales. La apertura comercial de los años noventa favoreció a la avicultura, que pudo disponer de materias primas para sus concentrados.

El valor de la producción de los cultivos transitorios decreció en esa década (-2,47%). Tampoco le fue bien al subsector pecuario, en especial a la producción bovina (0,6%) afectada por los problemas de inseguridad. La explicación de ese mal desempeño se encuentra en la disminución de los soportes de política que tenían los cultivos transitorios hasta las reformas de principios de los años noventa. Habían aprovechado las facilidades para la importación de capital y el financiamiento subsidiado de los equipos característicos del modelo de fomento. La reducción de las barreras arancelarias no es una explicación, porque los cultivos que perdieron protección con la apertura fueron los exportables, dentro de ellos la palma africana, mientras que los importables tenían aranceles posapertura que oscilaban entre el 20% y 30% del precio internacional.

Se puede concluir que el proceso de cambio técnico mostró sesgos hacia procesos intensivos de capital dadas las facilidades de importación y el financiamiento subsidiado de los equipos, utilizados en particular por los cultivos temporales a partir de los años cincuenta, apreciándose un exceso de capital que se revirtió cuando se limitaron los subsidios a los agricultores: se quiso abrir más al sector a la competencia internacional. Se redujo el área en cultivos temporales y se ampliaron los cultivos de plantación.

También se concluye que una economía más abierta y competitiva, con precios y rentas inferiores, hubiera dado lugar a una mayor especialización e intercambio internacional, con lo cual los impulsos al aumento de la productividad hubieran sido más sostenidos y asimismo se habrían reducido aún más los precios de los alimentos en relación con los salarios de la población.

## REFERENCIAS

- Jaramillo, Carlos F. (2002). *Crisis y transformación de la agricultura colombiana, 1990-2000*, Bogotá: Banco de la República, Fondo de Cultura Económica.
- Kalmanovitz, Salomón (1982). *El desarrollo de la agricultura en Colombia*, Bogotá: Carlos Valencia Editores.
- Kalmanovitz, Salomón; López, Enrique (2006). *La agricultura colombiana en el siglo XX*, Bogotá: Fondo de Cultura Económica, Banco de la República.
- Robinson, James; Urrutia, Miguel (eds.) (2007). *Economía colombiana del siglo XX. Un análisis cuantitativo*, Bogotá: Fondo de Cultura Económica, Banco de la República.