

**LA AGRICULTURA
EN LOS AÑOS OCHENTA**

EPISODIO 88

La agricultura en la década de los ochenta

Roberto Junguito Bonnet

De acuerdo con el informe sobre desarrollo económico de Colombia publicado en 1980 por el Fondo Monetario Internacional (FMI), la economía colombiana registró un altísimo crecimiento en 1978, el cual se estimó, en ese entonces, en 9 %, y en 5,5 % para 1979. En 1980-1981 la economía nacional se desaceleró y los sectores de la actividad económica más golpeados fueron la agricultura, la industria manufacturera y el comercio. La tasa anual de crecimiento del PIB alcanzó el 4,1 %, 2,3 % y 0,9 % en 1980, 1981 y 1982, respectivamente. Por su parte, la tasa anual promedio de crecimiento de la agricultura en los dos primeros años fue cercana a cero y negativa en 1982.

Antes de mostrar alguna recuperación, no obstante las medidas adoptadas por la administración de Belisario Betancur (1982-1986) en sus primeros años de gobierno, los indicadores de la economía registraron un deterioro significativo a lo largo de 1982-1984. En su análisis de la economía colombiana de 1984, el FMI estimaba que el déficit del gobierno nacional podría ascender a 5 % del PIB y el del conjunto del sector público no financiero al 7 %. Estas circunstancias, en medio de la crisis de la deuda de América Latina, exigieron la adopción de un severo programa de ajuste fiscal y financiero en 1984-1985, acompañado de una depreciación acelerada de la tasa de cambio, todo lo cual se enmarcó en un acuerdo con la banca comercial internacional, con la monitoría del FMI.

En el documento sobre los acontecimientos económicos recientes en los comienzos de la administración de Virgilio Barco (1986-1990), el FMI resaltó que el comportamiento de la economía colombiana había comenzado a mejorar de manera muy significativa como resultado del programa de ajuste emprendido en 1985, que

mantuvo continuidad, con un nuevo programa, durante 1986. En efecto, a pesar del esquema de gobierno y oposición del gobierno Barco, el manejo económico fue de continuidad y profundización de las políticas adoptadas en el gobierno anterior. ¿Qué modificaciones se introdujeron en materia cambiaria y de comercio exterior en este período? Se avanzó, por una parte, en el proceso de liberalización de importaciones. Y, en el ámbito puramente fiscal, en la administración Barco se expidió la Ley 75 de 1986, reforma tributaria de gran envergadura de acuerdo con el FMI.

En las circunstancias de la década de los ochenta, los temas relacionados con la política agropecuaria y cafetera tuvieron una estrecha vinculación con la política macroeconómica, tal como lo destacó Vinod Thomas (1985) y como lo expuso también el estudio de Krueger, Schiff y Valdés (1990). Al fin y al cabo, la política macroeconómica y su marco institucional, que incluye aspectos tales como la política tributaria, el gasto público, la política comercial, y la política monetaria y cambiaria, en armonía con la política monetaria internacional y su incidencia sobre los precios internacionales de productos básicos, han probado ser fundamentales para el desarrollo de la agricultura, ya que esta responde al crecimiento de la economía y a los fundamentales macroeconómicos. En algunas ocasiones, el contexto macroeconómico puede incluso tener un mayor impacto sobre el desarrollo agropecuario que las propias políticas sectoriales. De hecho, el crecimiento del PIB agrícola está fuertemente correlacionado con el crecimiento del resto de la economía, lo cual evidencia el impacto que el contexto macroeconómico tiene sobre el desarrollo del sector.

La tasa anual promedio de crecimiento del sector agropecuario durante el primer quinquenio de los ochenta fue de apenas el 1,2 %, con un decrecimiento en 1982-1983, período durante el cual tuve la responsabilidad de enfrentar la crisis en mi entonces carácter de ministro de Agricultura. Durante el segundo quinquenio el sector se recuperó, al igual que la economía, y alcanzó una tasa anual promedio de crecimiento del 4,5 % como respuesta tanto a la política económica general como a la política sectorial.

En el gobierno Barco, aprovechando el incremento en los precios internacionales agrícolas, se puso en marcha el programa de oferta selectiva, el cual impulsó la producción nacional y redujo las importaciones de algunos bienes agropecuarios, gracias tanto a la mayor protección efectiva como a los apoyos y subsidios utilizados. En dicho gobierno se continuó el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR), iniciado en la administración Betancur, que se concentraba en las zonas más críticamente afectadas por los grupos subversivos, y con el cual se buscaba apoyar a la producción agropecuaria y a los pequeños productores de esas zonas de manera complementaria a los DRI que se venían adelantando.

REFERENCIAS

- 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.
- Thomas, Vinod (1985). *Linking macroeconomic and agricultural policies for adjustment with growth: The Colombian Experience*, Baltimore y Londres: The Johns Hopkins University Press.

EPISODIO 89

La reforma de 1980 a la SAC y su papel a finales del siglo XX

Roberto Junguito Bonnet

Las posiciones y ejecuciones de la SAC en el período 1927-1950 fueron tratadas por Bejarano (1985), quien recalca que la actividad agrícola se vio afectada adversamente tanto por la Gran Depresión como por las repercusiones del malestar campesino durante los años treinta y por la violencia campesina que se inició en 1945.

En este período la SAC se quejó de manera persistente sobre la inseguridad rural. Por ejemplo, en 1934 la agremiación solicitó al presidente López Pumarejo un pronunciamiento que “devolviera la tranquilidad a los creadores de las riquezas, amenazados por los conflictos provocados por los jornaleros, arrendatarios y colonos, e hiciera respetar los derechos de propiedad”. Las quejas de la SAC se intensificaron a raíz de la expedición de la Ley de Tierras (Ley 200 de 1936); las presiones del gremio se orientaron a derogarla, lo cual se logró parcialmente con la expedición de la Ley 100 de 1944, expedida en la segunda administración de Alfonso López Pumarejo (1942-1945). La SAC apoyó también el movimiento de desarrollo gremial y corporativista que se dio en los años cuarenta e influyó en la formulación de las políticas públicas mediante su representación y participación en entidades tales como la Junta Nacional de Aduanas, la Junta del Banco de la República, el Instituto Nacional de Abastecimiento (INA) y la Caja Agraria. La SAC influyó también en la aprobación de la Ley 75 de 1947, que creó de nuevo el Ministerio de Agricultura, dado que el constituido en 1914 había sido absorbido por el Ministerio de Industria y Ganadería en 1924.

El período 1950-1980 es calificado por Bejarano (1985) como el de la diversificación de los gremios dentro del propio sector agrícola, por cuanto, incluso desde los años cuarenta, comenzaron a crearse un conjunto de agremiaciones agropecuarias representativas de actividades específicas, así como sociedades de agricultores en el nivel departamental, las cuales formaron parte de la SAC, que agrupaba las federaciones de cafeteros, arroceros, algodóneros, de palma africana, cacaoteros, cereales, papa, así como a la Asociación de Cultivadores de Caña de Azúcar, Asocaña, y a algunas asociaciones de razas bovinas.

En este período la SAC perdió influencia gremial, pero su batalla fundamental tuvo que ver con su lucha en contra de la Ley 135 de 1961, de reforma agraria, y contra el accionar del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora). Su principal logro fueron las modificaciones a la reforma en el Acuerdo de Chicoral durante la administración Pastrana Borrero, así como las iniciativas de crédito de fomento que desembocaron en la Ley 5.^a de 1973 y en la creación del Fondo Financiero Agropecuario, antecesor del actual Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro).

El debilitamiento de la SAC se agudizó a finales de los años setenta. Al respecto, Bejarano (1985) afirma: “Sin duda, entre 1974-1981 la SAC jugó un papel bastante modesto en la definición de las políticas económicas globales y en las políticas agropecuarias y, más aún, si se le compara con la actividad desplegada por otros gremios”.

En 1982, la SAC se convirtió en gremio de gremios y el más representativo de las actividades agropecuarias, al tiempo que se tecnificó, fortaleció sus opiniones por medio de la *Revista Nacional de Agricultura* y comenzó a tener mayor influencia en las políticas económicas nacionales, posición que se consolidó en décadas posteriores con su participación activa en el Consejo Gremial Nacional y como órgano de opinión sobre la política económica general, la cambiaria, la monetaria y la tributaria. Algunos presidentes de la SAC pasamos a ser ministros de Agricultura y miembros de la Junta Directiva del Banco de la República, como fue mi caso, el de Carlos Ossa Escobar y el de Carlos Gustavo Cano. En lo corrido del siglo XXI la SAC ha tenido gran influencia no solo en la política agropecuaria, sino también en la política económica nacional.

REFERENCIAS

- Bejarano, Jesús Antonio (1985). *Economía y poder: la SAC y el desarrollo agropecuario colombiano, 1871-1984*, Bogotá: SAC, Fondo Editorial Cerec.
- Junguito, Roberto (2018). *Cien episodios de la historia económica de Colombia*, Bogotá: Editorial Ariel (Planeta).
- Junguito, Roberto (2019). “El papel de los gremios en la economía colombiana”, *Revista Desarrollo y Sociedad*, núm. 82, primer semestre, Bogotá: Universidad de los Andes.

EPISODIO 90

La crisis agrícola de comienzos de los años ochenta

Juan José Perfetti del Corral

El presente episodio tiene como tema la grave crisis que enfrentó la agricultura colombiana en los primeros años de la década de los ochenta del siglo XX, producto de eventos acontecidos en el entorno internacional, al manejo dado a la economía colombiana y al marco de políticas sectoriales vigente en ese momento.

El final de la década de los años setenta y el comienzo de los ochenta se caracterizó, entre otras cosas, por el descenso del precio del café en los mercados internacionales. Este hecho tuvo importantes repercusiones en Colombia, tanto económicos como en el sector agropecuario. Ello en razón a que, para esos momentos, el cultivo y las exportaciones del grano generaban más del 50 % de las divisas que ingresaban al país por concepto de exportaciones. La caída del precio del café coincidió, además, con la recesión económica global que se presentó en esos años y que motivó el desplome de las cotizaciones de los demás productos agrícolas en los mercados mundiales y, muy especialmente, el de los principales productos agrícolas exportados por Colombia, como eran, entre otros, el algodón, el arroz, el azúcar, el banano y las flores.

Aunque durante la década de los años setenta el valor del índice de precios internacionales de los bienes agrícolas presentó tendencia progresiva al descenso, en 1981 y, particularmente, en 1982, sus variaciones interanuales fueron altamente negativas (del -9,7 % y -16,7 %, respectivamente). Esto llevó a que, en 1982 el valor del índice tuviera su registro más bajo desde mediados de la década de los cincuenta, poniendo en evidencia la fuerte contracción que habían tenido los precios externos, con lo que se afectaba seriamente el valor de las exportaciones agropecuarias del país.

Estos eventos globales, aunados a un manejo poco afortunado de la economía colombiana, llevaron a que el crecimiento del PIB total del país exhibiera un

proceso de disminución progresiva en su tasa de expansión. Dicho manejo condujo, entre otras cosas, a exacerbar las presiones inflacionarias que en ese momento se presentaban. De esta forma, el menor crecimiento de la economía se tradujo en el debilitamiento de la demanda interna de alimentos y materias primas de origen agropecuario, demanda que fue satisfecha, en gran medida, por productos importados a menores precios.

Simultáneamente, el sector agropecuario se veía afectado por los aumentos del salario mínimo, producto del afán de las autoridades económicas por tratar de igualar, entre el campo y la ciudad, los niveles del mínimo. Esto implicó que se tuvieran incrementos en los jornales rurales muy superiores a los de la inflación, los que, aunados al crecimiento de los demás costos de la producción agropecuaria, llevaron a una fuerte disminución de la rentabilidad de las actividades agrícolas y pecuarias, situación que se vio agravada por el crecimiento, prácticamente nulo, de la productividad del sector.

Otro efecto negativo que debió soportar la agricultura colombiana fue la pérdida de competitividad de sus productos de exportación en los mercados foráneos, debido a que la combinación de la caída de los precios agrícolas internacionales y un manejo desacertado de la política cambiaría llevaron a que el precio de las exportaciones de Colombia se situara muy por encima de las respectivas cotizaciones internacionales.

Todas estas afectaciones, aunadas a las incertidumbres propias de la producción agropecuaria, derivaron en que en 1982 el PIB sectorial cayera -1,9% y que el PIB agrícola (sin café ni productos pecuarios) descendiera -4,4% y en 1983 lo hiciera un -7,0%. Estas eran las caídas más fuertes que presentaba este indicador desde comienzos de los años cincuenta, cuando se inició su registro.

En 1982 la caída de la producción agropecuaria respondió a un descenso en el área sembrada (de los cultivos diferentes al café) del -1,6%, lo que motivó, asimismo, una reducción del -1,1% en la producción agrícola sin café. Por su parte, la producción de carne vacuna descendió en un -7,3%, motivada especialmente porque esta actividad se encontraba en la fase de retención de vientres del ciclo ganadero.

Entre los cultivos agrícolas, el grupo de oleaginosas fue el que mayor contracción presentó en el área sembrada, con una disminución del 37%, explicada, básicamente, por las menores siembras del algodón y el ajonjolí. El cultivo del algodón venía, desde finales de los años setenta, enfrentando una grave crisis que había llevado a una disminución de su área sembrada en 200.000 hectáreas, a la reducción del empleo generado en el cultivo (en el momento más crítico ello equivalió a 33.500 empleos de tiempo completo) y a la caída de sus exportaciones (que habían alcanzado, en su mejor momento, un valor de 100 millones de dólares). Otro cultivo que se vio seriamente afectado por los problemas en los mercados externo y local

fue el del arroz, cuyas áreas de siembra y los volúmenes de producción presentaron reducciones.

Por otra parte, en 1982 el superávit de la balanza comercial agropecuaria sin café continuó con la declinación que venía presentando desde 1980. Esto se debió, particularmente, a la reducción del valor de las exportaciones menores del sector agropecuario, resultado de la señalada caída de los precios internacionales de los bienes agrícolas. Vale indicar que, para ese momento, el valor de las importaciones agrícolas del país se redujo, en parte, como producto de la contracción de la demanda interna del país.

Adicionalmente, las perspectivas que para el año 1983 se tenían por parte de los expertos y de la oficina de planeación del Ministerio de Agricultura no preveían una pronta recuperación de la agricultura colombiana. Las estimaciones oficiales establecían que para ese año se presentaría un descenso adicional del -3,1 % en el área sembrada de los cultivos diferentes al café y no se esperaba que los rendimientos presentaran mayores niveles de crecimiento.

Frente a la fuerte crisis que se enfrentaba, el gobierno entrante de Belisario Betancur, por intermedio de su ministro de Agricultura, Roberto Junguito B., dispuso que en la estrategia de desarrollo económico y social del país el sector agropecuario era prioritario. En este orden de ideas, se fijó como objetivos de la política sectorial “el incremento de la producción de alimentos y de las exportaciones”, así como “el logro de un mayor nivel de empleo y de ingresos para los productores rurales”. Acorde con estos propósitos, se estableció que el manejo de la política sectorial y de sus respectivos instrumentos fuera encaminado a asegurar la reactivación agropecuaria y a garantizar el fortalecimiento de la institucionalidad del sector.

Los principales campos de acción de la política agropecuaria estuvieron dirigidos hacia el crédito agropecuario, el fortalecimiento del mercadeo agrícola, el control a las importaciones y el apoyo a las exportaciones de bienes agropecuarios, la reducción de impuestos para el campo, el fortalecimiento de la investigación agrícola y la política social rural. En lo relacionado con la arquitectura institucional, se buscó su fortalecimiento en general, al tiempo que se emprendieron acciones específicas, como fueron su descentralización efectiva y la reorientación del DRI.

En cuanto al crédito, se adoptaron diversas medidas, entre las cuales estaba el incremento de los recursos del Fondo Financiero Agropecuario y el aumento de las captaciones de recursos por parte de la Caja Agraria. En esa época estas entidades constituían las dos principales fuentes de financiamiento del sector agropecuario. En los casos de ciertas actividades agropecuarias, se efectuaron prórrogas en los créditos. También se rebajaron las tasas de interés para los créditos dirigidos hacia la producción de alimentos, beneficiando así a la economía campesina. Para apoyar

la recuperación de la producción de algodón se creó, dentro del Banco de la República, un fondo de garantías.

En materia de mercadeo, algunas de las iniciativas tuvieron que ver con la reducción de las tasas de interés para el almacenamiento agropecuario por medio del sistema de los bonos de prenda y se fortaleció financieramente el Idema, para que cumpliera a cabalidad con su tarea institucional. Igualmente, se mantuvo el esquema de los precios de sustentación como el principal estímulo a la producción sectorial, lo que se acompañó con un cuidadoso manejo de los precios de los fertilizantes y los agroquímicos, ello con el propósito de mejorar la rentabilidad del agro colombiano.

Para promover las exportaciones agropecuarias se aumentaron tanto los niveles de los incentivos a las ventas externas utilizados desde años atrás, como el de los créditos para el financiamiento de las exportaciones. Igualmente, se adoptaron mecanismos de compensación de precios de exportación. Por su parte, para controlar las importaciones, se estableció la fijación de los cupos de importación, la realización de importaciones agropecuarias preferiblemente por intermedio del Idema y la prohibición o elevación de aranceles a ciertos productos (como los suntuarios o los de menor necesidad).

En lo relacionado con la tributación de la agricultura, se adoptó un régimen de renta presuntiva menor al de los otros sectores económicos y se estableció un estímulo a la inversión en cultivos de tardío rendimiento o en obras de adecuación de tierras.

Por otra parte, y como el gobierno consideraba que la reactivación del sector agropecuario requeriría, hacia el largo plazo, asegurar niveles crecientes de la productividad agrícola, se buscó asegurar la generación y adopción de tecnologías modernas de producción, lo cual requería el fortalecimiento del ICA, que en ese momento era la institución a cargo de la investigación y la transferencia de tecnología. Ello implicó la reestructuración de la entidad y el aumento de sus recursos presupuestales. Para esto, se contrató un crédito externo con el Banco Mundial. Finalmente, con el propósito de garantizar el fortalecimiento de las instituciones sectoriales, se consiguió elevar de manera importante el volumen de recursos financieros provenientes del presupuesto nacional.

Con las reformas en la política sectorial adoptadas por el Ministerio de Agricultura, en un contexto de mejoramiento del entorno internacional, a mediados de 1983 la agricultura colombiana comenzaba a presentar algunos signos de recuperación.

Así, aunque el área sembrada en cultivos transitorios durante el primer semestre de 1983 fue menor en un 6,8% a la de igual período de 1982, las siembras y la producción de los cultivos de algodón y el arroz mostraban tendencias positivas.

Igualmente, se registraban mejoras en los rendimientos de la mayoría de los cultivos, lo que favorecía la posibilidad de alcanzar mayores niveles de producción. Esta situación iba de la mano de la reducción de los precios de los abonos y del incremento (del 20 %) en los precios al por mayor de los productos agropecuarios. Además, durante el primer semestre de 1983 se dio la recuperación de los precios internacionales de los productos agrícolas, tanto que en junio la mayoría superaba los niveles registrados un año atrás. Estos resultados parecían sugerir que la rentabilidad de las distintas actividades agrícolas estaba en franca mejoría.

No obstante los mayores precios de los productos agropecuarios de exportación de Colombia, a mitad de 1983 el superávit de la balanza comercial del sector (con café) se redujo un 92 % con respecto a igual período de 1982, y sin café fue del 28 %. Estos resultados respondían a la caída del volumen de las exportaciones y al incremento de las importaciones agropecuarias.

Para finales de 1983 las cifras que reportaba el Ministerio de Agricultura eran aún mejores que las registradas durante el primer semestre. Así, el balance final indicaba que en dicho año la producción del sector agropecuario tuvo un crecimiento positivo del 2,2 %, cifra muy superior a la obtenida por el resto de la economía, la cual estuvo por debajo del 1,0 %.

Con ello quedaba claro que la agricultura colombiana avanzaba en su recuperación y más si se tenían en cuenta los mejores precios pagados al productor que, en promedio, habían aumentado, en el segundo semestre de 1983, un 24 %. Esto contrastaba favorablemente con el crecimiento de solo el 9 % en los costos de producción por tonelada. La combinación de estos dos resultados representó un mejoramiento significativo de la rentabilidad de la agricultura y, muy especialmente, del denominado sector moderno.

Finalmente, para el año completo de 1983 el sector agropecuario (sin café) tuvo un superávit comercial de 105,1 millones de dólares, cifra que se comparaba muy favorablemente con el déficit comercial de 110,0 millones de dólares registrado en 1982. Esta mejora indiscutible de la balanza comercial se debió a la combinación del crecimiento del 10,6 % en el valor de las exportaciones agropecuarias (sin café) y de la reducción del 23 % en el valor de las correspondientes importaciones.

De esta forma, y no sin grandes costos, gracias al cambio en el entorno externo, y muy especialmente a las políticas agrícolas adoptadas por el gobierno nacional, la agricultura colombiana pudo superar la aguda crisis de comienzos de los años ochenta y retomar su senda de crecimiento, con lo cual el sector agropecuario conseguía mantenerse como una importante fuente de desarrollo económico y social, no solo para el sector rural, sino también para el resto de la sociedad colombiana.

REFERENCIAS

- Castro, Gustavo (1984). *Memoria al Congreso, 1983-1984*, Ministerio de Agricultura, República de Colombia.
- Fedesarrollo (1982). “Análisis coyuntural”, *Coyuntura Económica*, vol. 12, núm. 3, pp. 1-199, octubre, Bogotá.
- Fedesarrollo (1982). “Análisis coyuntural”, *Coyuntura Económica*, vol. 12, núm. 4, pp. 5-128, diciembre, Bogotá.
- Fedesarrollo (1983). “Análisis coyuntural”, *Coyuntura Económica*, vol. 13, núm. 1, pp. 1-264, marzo, Bogotá.
- Fedesarrollo (1983). “Análisis coyuntural”, *Coyuntura Económica*, vol. 13, núm. 2, pp. 1-200, junio, Bogotá.
- Fedesarrollo (1983). “Análisis coyuntural”, *Coyuntura Económica*, vol. 13, núm. 3, pp. 1-199, septiembre, Bogotá.
- Fedesarrollo (1983). “Análisis coyuntural”, *Coyuntura Económica*, vol. 13, núm. 4, pp. 1-230, diciembre, Bogotá.
- Junguito, Roberto (1982). “Alternativas de manejo de la política agropecuaria, 1982-1986”, Sociedad de Agricultores de Colombia, julio, Bogotá.
- Junguito, Roberto (1983). *Memoria al Congreso, 1982-1983*, Ministerio de Agricultura, República de Colombia.

EPISODIO 91

El rol de la investigación agrícola

Enrique López Enciso

En la agricultura la generación de tecnología a partir de la investigación permite aprovechar mejor los insumos, usar variedades nuevas y resistentes, y controlar mejor las plagas y enfermedades. Para que sea posible la generación de tecnología agropecuaria, los países requieren el desarrollo de un marco jurídico legal que defina las normas y procedimientos, y un sistema de investigación que involucre en diverso grado a las instituciones del gobierno, universidades, fundaciones sin ánimo de lucro, empresas y laboratorios privados.

En casi toda América Latina y el Caribe el sistema de investigación que se consolidó en la segunda mitad del siglo XX fue el de los institutos nacionales de investigación agropecuaria, en algunos casos acompañados por autonomía administrativa y/o autarquía financiera. Ese modelo se modificó a lo largo del tiempo, pero continúa siendo el punto de referencia para la investigación.

La impresión general es que el financiamiento público para la investigación en agricultura en América Latina comenzó a disminuir en los años ochenta después de muchas décadas de crecimiento. Al mismo tiempo, muchos países adoptaron estructuras institucionales y formas de financiación diferentes para buscar fondos para sus agencias de investigación. Los países cambiaron la idea original de institutos empoderados para la investigación, de acuerdo con sus realidades sociales y políticas.

Colombia siguió la tendencia general, pero con diferencias importantes en los tiempos y los pormenores de los cambios institucionales. El país comenzó la construcción de su sistema nacional de investigación agropecuaria en las últimas décadas del siglo XIX, a partir de algunos esfuerzos dispersos, como la creación de

la primera estación experimental en 1879, la entrada en funcionamiento del Instituto Superior de Agricultura en 1880 y la contratación de un experto extranjero para dirigir la experimentación agrícola en el país.

En la primera parte del siglo XX, como se dio en varios países de América Latina, hay desarrollos importantes²⁶. Sin embargo, Colombia debió esperar hasta la segunda mitad de los años cuarenta en el siglo XX para contar con una organización que le permitía aprovechar los avances que se estaban dando en las ciencias agrícolas, gracias a la refundación del Ministerio de Agricultura. En 1950 nace la oficina de Investigaciones Especiales, fruto de un convenio entre el ministerio y la Fundación Rockefeller. En 1951 se creó el Centro Nacional de Investigación Agropecuaria en Tibaitatá. En 1955 la oficina de investigaciones pasó a ser el Departamento de Investigaciones Agropecuarias (DIA). El paso siguiente fue la creación en 1962 de un organismo público especializado en investigación agropecuaria, el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), que tomó a su cargo las funciones del DIA y heredó los centros de investigación fruto del acuerdo entre el gobierno colombiano y la Fundación Rockefeller.

El ICA era el establecimiento público descentralizado encargado de hacer la investigación, la educación y la extensión en Colombia. Al comienzo tenía una estructura muy simple, con subgerencias encargadas de cada función misional. Además, el ICA hizo convenios con la Universidad Nacional de Colombia para realizar la parte educativa y contó también para ello con la financiación de las fundaciones Ford, Kellogg y Rockefeller. Los programas de investigación se transfirieron del DIA al ICA. Dentro de estos estaba la investigación agropecuaria y programas complementarios en las áreas de agroindustria, socioeconómicos, divulgación y transferencia de tecnología. También recibió el servicio de extensión del ministerio.

En los primeros años desde su creación el ICA pudo concentrarse en sus funciones. Fueron años de formación de profesionales enviados a estudiar en el exterior que conformarían la base científica de la entidad. Un convenio firmado en 1966 con la Universidad Nacional le permitió al ICA tener su propio y muy reconocido Programa para Estudiantes Graduados en Ciencias Agrarias.

Con las reformas administrativas de 1968, el ICA fue objeto de una profunda reestructuración. A las actividades básicas del instituto se agregaron las de control y

²⁶ En primer lugar, la Ley 25 del 8 de octubre de 1913 creó el “Ministerio de Agricultura y Comercio”. Por otro lado, la Ley 38 de 1914 autorizó al gobierno para contratar una misión belga de agrónomos y veterinarios, con el fin de organizar y fundar en el país el Instituto Nacional de Agricultura y Veterinaria, el origen de la Escuela Superior de Agricultura de Bogotá. Asimismo, se expidió la Ley 75 en 1915 que facultó al gobierno para crear las respectivas estaciones experimentales en las tres regiones climáticas más definidas del país.

supervisión de insumos, certificación de semillas, fomento y desarrollo rural. A ese nuevo ICA, menos especializado, y con cubrimiento nacional, fue necesario fortalecerle el aparato administrativo y darle más presupuesto. En 1969 su estructura orgánica se transformó en tres subgerencias, con ocho divisiones, cinco departamentos, treinta programas nacionales y ocho gerencias regionales.

En 1972-1973 cambió la política sectorial hacia un enfoque de desarrollo rural, al tiempo con el fomento a la agricultura comercial y la ganadería. Para el ICA el nuevo entorno significó el apoyo a los programas de desarrollo rural y la creación de planes de transferencia tecnológica y asesoría técnica para el pequeño campesino en las zonas piloto de esos programas. Por otro lado, continuó con la responsabilidad de investigar para la producción agropecuaria comercial y extensiva.

Entre 1967-1978 el ICA formó 534 magísteres en ciencias y 114 doctores. Hasta 1969 la tasa de crecimiento anual del número de doctores en el ICA fue del 183,3 % y la de máster en ciencia del 40 %. Desde ese año el ICA cambió: el número de magísteres creció al 224,7 % y los doctores decrecieron al -14,7 % en promedio. Muchos de los magísteres se formaron en el PEG ICA-UN. En los números del final del período se notaba la pérdida del apoyo de las entidades internacionales en los programas de formación, pero también la nueva realidad del ICA.

Al final de la década la entidad se había convertido en una entidad multifuncional y muy compleja. El instituto debía responder por las tareas asignadas en investigación, extensión, docencia, programas de fomento y asistencia a las actividades agropecuarias empresariales y transferencia de tecnología al pequeño campesino. Sin olvidar la responsabilidad en el control sanitario y de calidad de los insumos. Las dificultades presupuestales terminaron debilitando a la entidad, la cual no pudo retener al personal más calificado, indispensable en la investigación.

El diagnóstico del BM unos años después confirmaba lo que seguía pasando con la entidad (World Bank, 1983):

[...] la razón para el deterioro en la generación de nuevas tecnologías es la caída en los recursos del ICA, acompañado de una excesiva carga con funciones de regulación y control, muy alejadas de la investigación y la extensión. Como resultado, un elevado número de científicos dejó la entidad, con efectos sobre la calidad de la investigación del ICA [...] La extensión también sufrió por la fragmentación del ICA y la falta de orientación de la política.

Fracasaron varios intentos posteriores de reformar al ICA porque no lograron conjurar la crisis de identidad. En 1989 con la creación del Sistema Nacional de Tecnología Agropecuaria (Sintap) se articuló la investigación del ICA a la política

nacional y se redujo la autonomía que tenía hasta ese momento, un profundo cambio institucional.

Con las reformas que modernizaron el Estado en los años noventa, se quiso fortalecer y reorientar la investigación y la transferencia de tecnología agropecuaria. Del antiguo ICA salieron dos entidades. Un nuevo ICA que se encargó de la sanidad, prevención y supervisión de insumos y registro de nuevos productos. Al tiempo, con base en la Ley de Ciencia y Tecnología, se creó la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria, Corpoica, una corporación de participación mixta, entidad sin ánimo de lucro, y la nueva encargada de la política de investigación y la transferencia de tecnología (I+D) agropecuaria adoptada por el Consejo del Programa Nacional de Ciencia y Tecnología. El arreglo entre el gobierno y los gremios, universidades y las instituciones regionales en teoría debía dar a Corpoica más flexibilidad en su organización, planeación, formación de personal y en la colaboración con el sector privado²⁷. Asimismo, en 1994 se crea el programa Pronatta que manejó un fondo de crédito externo del Banco Mundial con una contrapartida nacional, con el objetivo de garantizar aportes para el desarrollo tecnológico de los pequeños productores.

Desde entonces se observaba una tendencia creciente de creación de nuevos grupos de investigación dentro de un sistema nacional, en el cual todavía era muy importante Corpoica. En 2013, 49 entidades reportaron información sobre actividades de I+D agropecuario en Colombia. Cinco entidades de gobierno, 23 universidades y 21 entidades sin ánimo de lucro. Corpoica era en ese entonces la más grande de las entidades dedicadas a la investigación agropecuaria. Contaba con una planta de 322 investigadores de tiempo completo (29 % del total global) y 13 centros de investigación ubicados en las zonas agroecológicas del país. Cada uno se enfocaba en las áreas prioritarias: vegetales, frutas, cultivos permanentes, cultivos temporales, raíces y tubérculos, cacao y ganadería.

A lo largo de las diferentes etapas el ICA y después Corpoica²⁸ contribuyeron al mejoramiento de los sistemas productivos de la agricultura colombiana. A pesar de las dificultades que al ICA le generó la gran cantidad de funciones que debió asumir a lo largo del tiempo, en sus 31 años de existencia la entidad preparó un gran número de profesionales que se desempeñan en universidades, centros de investigación, organismos internacionales, entre otros. Asimismo, en ese tiempo liberó 270

²⁷ Con la Ley 1731 de 2014 se dieron a Corpoica recursos del presupuesto nacional.

²⁸ En mayo de 2018, Corpoica pasó a llamarse: Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Agrosavia).

variedades vegetales mejoradas y conformó una base de datos única del sector agropecuario (Ramírez, 1993). En 2009-2013 Corpoica liberó 29 nuevas variedades y un gran número de otras tecnologías.

Las asociaciones de productores han sido importantes en el sistema de investigación agropecuario colombiano. Los cafeteros crearon en 1938 el Centro Nacional de Investigación de Café (Cenicafé) para estudiar los problemas de la producción del grano y que tuvo el gran logro de desarrollar la variedad Colombia, resistente a la roya. Los algodonereros, en su momento, tuvieron un instituto de investigación, el IFA, para evaluar la posibilidad de sembrar semillas importadas. Los arroceros trabajaron muy de la mano del ICA y del Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT).

Las asociaciones de los cacaoteros, azucareros, palmeros y los productores de cereales también hacen investigación. Los primeros realizaron sus primeros ensayos experimentales en 1987. La creación de Cenicaña por parte de Asocaña data de 1977. Los palmeros crearon en 1991 el Centro de Investigaciones en Palma de Aceite (Cenipalma), para investigar el control de plagas y enfermedades de la palma de aceite. Mientras que, en 1985, los productores de cereales iniciaron su investigación sobre trigo, cebada, maíz y sorgo²⁹.

Según la OCDE (2015), otras asociaciones tienen su propio equipo y trabajan de la mano con Corpoica, como es el caso de Cevipapa, un centro de desarrollo de la cadena de la papa. Los floricultores importan su tecnología y hacen su propia investigación en Ceniflores.

En el documento, la OCDE hace una completa descripción del sistema de innovación de la agricultura a mediados de la década pasada, el cual incluía una gran variedad de actores. Quedaba atrás el modelo centralizado en el ICA, pero su sucesor, el Corpoica, seguía siendo el pilar del sistema complejo que había surgido. Lo primero es que la innovación de la agricultura comprendía la biotecnología, las ciencias ambientales y las ciencias marítimas. Una noción más amplia de la investigación.

En la punta de la pirámide estaba Colciencias, porque el sistema de innovación de la agricultura formaba parte de un sistema general que era su responsabilidad. El Ministerio de Agricultura hacía el diseño de la política y Corpoica la función de coordinación de esta para las entidades que hacían investigación y desarrollo, donde estaban las universidades públicas y privadas, los centros privados asociados a los gremios mencionados, las empresas públicas y privadas, y diferentes grupos de

²⁹ Recientemente, se inauguró un nuevo centro de investigación en la producción de cerdo (Ceniporcino).

investigación independientes. En el sistema también estaban la asistencia técnica y la educación, labores en las cuales participaban paneles completos del Estado, empresas privadas, así como el SENA y el sistema universitario. La diversidad de actores en el sistema es un desafío desde el punto de vista de gobernanza y coordinación.

A propósito del CIAT, Colombia se benefició de la investigación internacional coordinada por el Consultative Group for International Agricultural Research (Cgiar), la cual reúne desde 1971 a las entidades que hacen investigación sobre seguridad alimentaria y que permite la colaboración entre institutos regionales y nacionales de investigación. En 1975 se creó el International Policy Research Institute (Ipri) asociado al Cgiar y especializado en el diseño de políticas socioeconómicas para el desarrollo de la agricultura. Tres de los quince centros del Cgiar tienen su sede principal en América Latina: CIAT, en Colombia; el Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo (Cimmyt), en México, y el Centro Internacional de la Papa (CIP), en Perú.

A lo largo de su existencia el CIAT ha producido más de noventa variedades mejoradas en cuatro cultivos claves (arroz, pastos tropicales, frijol común y yuca). Adicionalmente, más de 2.000 colombianos (en el nivel profesional, de maestría y doctorado) recibieron conocimientos y capacitación por medio de los diferentes programas de entrenamiento del CIAT.

REFERENCIAS

- Ardila, Jorge; Trigo, Eduardo; Torres, Ricardo; Piñeiro, Martín; Rincón, Arnoldo (1980). “Sistemas nacionales de investigación agropecuaria de América Latina: análisis comparativo de los recursos humanos en países seleccionados. El caso del Instituto Agropecuario (ICA)”, IICA, Documento Protaal, núm. 47.
- Echeverría, Rubén; Trigo, Eduardo; Byerlee, Derek (1996). “Institutional Change and Effective Financing of Agricultural Research in Latin America”, Technical Paper, núm. 330, Washington D. C.: World Bank.
- OCDE (2015). *OECD Review of Agricultural Policies: Colombia, 2015*, París: OECD Publishing.
- Ramírez, Juan Manuel (1993). “Discurso del gerente del ICA en el Acto de Inauguración de la sede de la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Corpoica)”.

- Stads, Gert-Jan; Beintema, Nienke M.; Pérez, Sandra; Flaherty, Kathleen; Falconi, César (2016). “Investigación agropecuaria en Latinoamérica y el Caribe. Un análisis de las instituciones, la inversión y las capacidades entre países”, documento ASTI-BID.
- Stads, Gert-Jan; Beintema, Nienke M.; Pérez, Sandra; Flaherty, Kathleen; Falconi, César (2016). “Colombia: ficha técnica de indicadores de I+D agropecuario”, ASTI-BID.
- Trigo, Eduardo; Mateo, Nicolás; Falconi, César (2013). “Innovación agropecuaria en América Latina y el Caribe: escenarios y mecanismos institucionales”, nota técnica, núm. IDB-TN-528, BID.
- World Bank (1983). “Colombian Agriculture: Selected Issues and Some Directions for Strategy”, Report, núm. 4275-CO.

EPISODIO 92

Thomas y la protección a la agricultura en Colombia

Enrique López Enciso

Vinod Thomas, un reconocido economista del desarrollo y vicepresidente del BM entre 2005 y 2011, hizo los primeros pasos de su carrera en la división de Colombia de esa entidad. En 1985-1986 era el economista principal de la división, después de tres años de trabajar en ella. Thomas fue protagonista y testigo de un período muy difícil para la economía colombiana, que exigió los mejores esfuerzos de los equipos técnicos del gobierno colombiano, del FMI y del BM.

Como recuerdan Caballero y Junguito (2019), a comienzos de los años ochenta coincidieron una crisis bancaria y una crisis externa, esta última después de la solicitud de México en agosto de 1982 de un aplazamiento en el pago de la deuda externa. En Colombia, en julio de 1984 llega Roberto Junguito al Ministerio de Hacienda y hace un cambio drástico de la política económica para reforzar el ajuste externo, junto con la reducción del déficit externo y el fortalecimiento del sector financiero.

Thomas contribuyó con varios trabajos en el debate técnico, fundamentales para diseñar el ajuste, y que hoy son indispensables para entender lo que estaba sucediendo en esos años cruciales³⁰. El libro *Macroeconomía y política agropecuaria: la experiencia colombiana*, (traducción del libro publicado por el BM en 1985: *Linking Macroeconomic and Agricultural Policies for Adjustment with Growth: The Colombian*

³⁰ Entre sus investigaciones se destacan: Colombia: Medium-term Growth Strategy, 1986; Colombia: External Sector and Agricultural Policies for Adjustment with Growth, World Bank Country Report, 1984; Colombia: Economic development and Policy under Changing Conditions, World Bank Country Study, 1984; Colombian Agriculture: Selected Issues and Some Direction for Strategy, World Bank Report, 1983.

Experience), es uno de ellos, tal vez el más importante, en el que se hace un completo diagnóstico de la situación de la economía colombiana.

Hay una preocupación sectorial en el libro, con énfasis en la relación entre la macroeconomía y el desarrollo de la agricultura, y en el futuro sectorial frente al necesario ajuste de la economía. Se plantea que en Colombia las vicisitudes de la agricultura, en especial de su desempeño externo, incidieron en el desarrollo macroeconómico, mientras que, a su vez, la agricultura fue afectada por las políticas macroeconómicas. Hacia adelante la agricultura podía ser parte de la salida para la economía colombiana después del ajuste. La agricultura, a pesar de que había perdido importancia, representaba todavía entre una quinta o una cuarta parte del PIB, dos tercios de las exportaciones y un tercio del empleo, y su evolución era fundamental para el dinamismo de la economía.

La mayor dificultad, según Thomas, era que el crecimiento de la economía colombiana se estaba desacelerando a comienzos de los años ochenta, después de casi tres décadas de expansión. Hasta entonces el desempeño de la economía estuvo asociado al crecimiento mundial y al comercio internacional. La agricultura fue fundamental para esos resultados, sobre todo desde 1967, cuando las exportaciones agrícolas fueron las más dinámicas de las ventas externas distintas al café.

Las exportaciones se pudieron beneficiar desde ese año del paquete de políticas, conformado por el manejo de la tasa de cambio, y los incentivos fiscales y a las exportaciones. El modelo dejó de funcionar en la segunda mitad de los años setenta, y la bonanza cafetera de 1976-1980 evitó que eso se viera como un problema. La situación empeoró cuando la economía mundial se desaceleró en 1980-1982 y cayeron los ingresos cafeteros y, en general, la demanda externa por el producto colombiano, lo que se sumó al desplazamiento negativo de los precios relativos al productor en el mercado local originado en la bonanza.

A lo anterior se añadió la desconfianza de los mercados de capitales frente a la situación de la deuda que se estaba presentando en la región y que hacía difícil la financiación externa. Comenzaron a aparecer problemas en el sector externo y el déficit en la cuenta corriente alcanzó el 7 % del PIB en 1982-1983. El sector privado se había endeudado en el exterior y el sector financiero pasaba dificultades, al tiempo que las cuentas del gobierno también se deterioraron, ya que el déficit fiscal del gobierno central se elevó del 1,2 % del PIB en 1979, a cerca del 4 % en 1982 y 1983.

Como recuerda Thomas en el prefacio del libro, “durante 1983-1984, cuando se llevó a cabo este estudio, el sector externo colombiano estaba enfrentando dificultades significativas. Frente a crecientes problemas de balanza de pagos, el gobierno empezó un programa de ajuste que hizo énfasis en la promoción de exportaciones y en las restricciones fiscales y monetarias”. La preocupación para Thomas era que

las políticas que se diseñaran debían hacer el ajuste, pero al mismo tiempo crear empleo. Una estrategia de crecimiento orientada hacia afuera podría ser consistente con un ajuste con crecimiento y creación de empleo.

Para Thomas, las piezas de análisis debían aportar en encontrar los caminos para estabilizar y recobrar el crecimiento del sector externo, en particular en lo que se refiere a diseñar incentivos para producir y exportar bienes de la agricultura. Para entender las posibilidades del sector, había que considerar dos niveles de análisis: las políticas macroeconómicas y las iniciativas sectoriales. Dentro de las primeras se consideran las relaciones de los movimientos de las principales variables agregadas con la agricultura, pero también las políticas de promoción de exportaciones y de control de importaciones. También, en las llamadas políticas sectoriales sobresalieron las de intervención y estabilización de precios, y las de producción agropecuaria.

El problema de la relación entre agricultura y macroeconomía fue la dinámica del principal renglón de exportación, el café, lo cual afectó a otros productos del sector y al resto de la economía: las políticas macroeconómicas diseñadas para responder a los problemas cafeteros también afectaron negativamente a la agricultura. Según Thomas, los problemas de la economía colombiana en general, y de la agricultura en particular, que estallaron en los años ochenta se explicaban por la enfermedad holandesa que precipitó la bonanza cafetera, y que afectó negativamente a los productores de bienes transables, entre ellos los agrícolas, por el mecanismo de la sobrevaluación de la tasa de cambio. Las políticas sectoriales favorecieron la agricultura y compensaron parcialmente algunos de los daños causados por las políticas macroeconómicas.

Uno de los obstáculos para recobrar la estrategia orientada hacia afuera era el sesgo antiexportador que dejó la primera fase del ajuste. Para Thomas, ese sesgo se debía a las políticas restrictivas a las importaciones, que se pusieron en marcha desde 1982, y que cambiaron la tendencia liberalizadora que se observaba desde 1967, año en el cual se comenzaron a reducir gradualmente los aranceles y se realizaron traslados masivos de posiciones arancelarias, de licencia previa o prohibidas al régimen de libre importación.

Todo eso comenzó a cambiar con la Resolución 39 del 7 de septiembre de 1982 que trasladó un número de posiciones de bienes de lujo de la lista de libre importación al régimen de licencia previa. Por otra parte, el Decreto 3080 del 28 de octubre del mismo año elevó el nivel del arancel de la mayoría de las importaciones en cerca del 20 %. Aunque el incremento del nivel nominal de los aranceles fue relativamente modesto hasta 1983, la cobertura del sistema de licencias de importación sí se amplió significativamente.

Estas medidas no respondieron a la necesidad de proteger la industria local, sino a la urgencia de frenar la caída en las reservas internacionales. El aumento en el nivel de protección compensó la sobrevaluación del peso y favoreció al grupo de bienes importables. Para Thomas, la idea de utilizar la política comercial para fomentar los importables es equivalente a la fijación de un impuesto sobre los exportables. La recuperación de los importables se hace a costa de los exportables. Por consiguiente, mientras que los aranceles tienden a generar un aumento en el nivel de actividad para la producción de importables, simultáneamente tienden a producir una declinación en el nivel de actividad de los exportables diferentes al café, en particular las exportaciones no tradicionales.

El capítulo 4, dedicado a las intervenciones de precios, se concentra en los incentivos sectoriales que son producto de la política macroeconómica y de las intervenciones en los precios, con sus efectos sobre la rentabilidad y eficiencia de la agricultura. Había cuatro formas por medio de las cuales el gobierno podía intervenir los precios, dos de las cuales eran externas, las otras locales: restricciones al comercio de la agricultura, subsidios a las exportaciones y, en el caso del café, impuestos a las exportaciones, precios de sustentación, y fijación de precios de los productos y de los insumos. Las más importantes eran las restricciones a las importaciones, tanto por aranceles como por restricciones cuantitativas, complementadas con la política de precios de sustentación del Idema.

Thomas era muy crítico de la política de restricción a las importaciones. La protección se fijó a la mayor parte de los cereales, inclusive a algunos que no tenían una ventaja comparativa. Con niveles de protección muy altos se castigaba al consumidor y era una política inefectiva para estimular la producción. También era partidario de eliminar las restricciones a las exportaciones.

Los principales instrumentos con los cuales se protegía a la agricultura colombiana eran los aranceles, las restricciones cuantitativas y los incentivos para las exportaciones. Thomas hace un ejercicio comparativo de precios internos versus los internacionales para mostrar cuán protegida estaba la agricultura, y el resultado es que la destinada a la exportación (arroz, café, banano, tabaco, algodón y azúcar) había sido gravada implícitamente, mientras la que competía con los productos de importación (cebada, maíz, trigo, sorgo, soya y mantequilla) se había protegido. Se había perseguido la autosuficiencia de alimentos a un alto costo, ya que la protección nominal era muy alta, como en el caso del maíz, el trigo y el sorgo, que alcanzaba a veces niveles entre el 50% y el 100%. El patrón de protección fue bastante estable, en general, durante 1970-1983, incluso después de tener en cuenta la creciente sobrevaluación del peso a partir de mediados de los años setenta. Los cultivos para la exportación siguieron estando implícitamente gravados, mientras que se siguió

protegiendo a los productos alimenticios en competencia con los importados, a la tasa de cambio oficial.

La conclusión de Thomas era que las condiciones externas contribuyeron a los problemas de la agricultura colombiana, en la medida en que redujeron sus términos de intercambio. Pero la agricultura hubiera podido mantener una mayor competitividad con políticas macroeconómicas más adecuadas que no la perjudicaran. La reducción de la competitividad desde 1975, y que se acentúa en los períodos de mayor protección de principios de los años ochenta, era el resultado de la alta inflación y la apreciación de la tasa de cambio. El énfasis que debía hacerse en la segunda fase del ajuste, la cual se inició con la llegada de Junguito al ministerio de Hacienda, era establecer un marco de política más neutral, que no afectara los incentivos de la agricultura. Asimismo, la promoción de exportaciones debería reemplazar la protección a las importaciones como estrategia de desarrollo. Un clima favorable a las exportaciones permitiría reconquistar los mercados externos y recobrar la confianza de los exportadores acerca de las intenciones del gobierno en relación con la promoción de exportaciones.

REFERENCIAS

- Caballero, Carlos; Junguito, Roberto (2019). “Una visión retrospectiva de dos crisis financieras de los últimos cuarenta años en Colombia”, *Revista Desarrollo y Sociedad*, núm. 82, pp. 133-165, Universidad de los Andes.
- Thomas, Vinod (1985). *Linking Macroeconomic and Agricultural Policies for Adjustment with Growth: The Colombian Experience*, World Bank, The Johns Hopkins University Press.
- Thomas, Vinod (1986). *Macroeconomía y política agropecuaria: la experiencia colombiana*, Bogotá: Banco de la República.

EPISODIO 93

El manejo de la bonanza cafetera de 1986

José Leibovich Goldenberg

En el primer quinquenio de la década de los ochenta del siglo pasado la economía colombiana registró el impacto de la caída de los precios del café, después de la bonanza que había sucedido en la década anterior. Los precios del café se pudieron mantener en términos nominales alrededor de US\$ 1,4/lb. gracias al restablecimiento del sistema de cuotas que operó bajo el marco del acuerdo internacional del café. Sin embargo, las exportaciones se redujeron a niveles del orden de 9,5 millones de sacos, como consecuencia de la retención obligada por el acuerdo, mientras que la producción de café aumentó a niveles de 13 millones de sacos como respuesta reza-gada a los buenos precios del café que se habían dado durante la bonanza anterior.

A nivel macroeconómico el país atravesó una época difícil por la crisis de la deuda latinoamericana. El crecimiento económico fue lento, con un aumento del desempleo, un déficit fiscal sin precedentes y un déficit creciente de la cuenta corriente de la balanza de pagos. Dada esa situación, el gobierno del presidente Betancur tuvo que realizar un severo programa de ajuste. Para enfrentar los desequilibrios fiscal y externo, las autoridades económicas, en cabeza del ministro de Hacienda doctor Roberto Junguito, emprendieron una reforma fiscal que elevó las tarifas de impuestos a la renta e introdujo el IVA, un recorte del gasto público y una devaluación apreciable de la moneda. Es menester recordar que la tasa de cambio nominal era una variable de política manejada por el Banco de la República bajo la dirección de la Junta Monetaria. Dadas las medidas tomadas, esa devaluación nominal se tradujo en una devaluación real que ayudó a compensar a los productores de café la caída de los precios del grano en el mercado internacional. En efecto, en 1984-1985 el precio interno del café se pudo elevar en términos reales gracias a la transferencia

de la devaluación nominal. También se incrementó la retención o “cuchilla”, lo cual detuvo el deterioro de las finanzas del Fondo Nacional de Café. A diferencia de los tiempos actuales, cuando el precio interno del café de referencia es definido diariamente de acuerdo con el comportamiento del precio internacional del café en la bolsa de Nueva York, el diferencial por el café colombiano y la tasa de cambio, en aquel entonces el Comité Nacional de Cafeteros definía de manera discrecional el nivel del precio interno del grano y la retención.

Al inicio de 1986 el precio del café en el mercado internacional se incrementó abruptamente, al pasar de US\$ 1,85/lb a mediados de diciembre a US\$ 2,60/lb en enero de 1986, debido a las noticias de una sequía que afectó las regiones cafeteras de Brasil. Este fenómeno es lo que se denominó “la bonanza cafetera de 1986”. Gracias a ello las exportaciones en ese año se elevaron a 11,4 millones de sacos, se liberaron inventarios y los ingresos del año fueron superiores a US\$ 3.000 millones. Esta bonanza de precios externos del café facilitó sin duda el proceso de ajuste económico que las autoridades venían realizando. Como resultado, el crecimiento económico alcanzó ese año el 5,8%; además, la tasa de desempleo, el déficit fiscal y el déficit en la cuenta corriente se redujeron de manera importante.

Entre el gobierno nacional y el gremio cafetero se acordó manejar la bonanza, dando prioridad a cancelar deuda externa que el Fondo Nacional del Café tenía y, simultáneamente, preservar la estabilidad monetaria. En segundo lugar, se decidió elevar el precio interno de compra del grano, reajustándolo cada dos meses de acuerdo con la evolución del índice de precios al consumidor. Esos ajustes implicaron un aumento real del precio interno del orden del 40%, recuperando así el nivel alcanzado en 1979. A diferencia de la bonanza de mediados de la década de los setenta, en esta oportunidad el reajuste gradual del precio interno fortaleció la demanda agregada, sin crear presiones inflacionarias. La preocupación que sí dejó el alza real del precio del café fue el impacto que podría tener sobre la producción futura, a la vuelta de tres o cuatro años, cuando las posibilidades del mercado externo serían menos promisorias. En efecto, eso fue lo que sucedió. De niveles de producción alrededor de doce millones de sacos en el segundo quinquenio de la década de los ochenta, la producción de café se subió al orden de quince millones de sacos en los primeros años de la década de los noventa, ya sin pacto de cuotas, sin poder acumular inventarios por su elevado costo y por ende exportar la mayor parte y venderlo a precios no regulados, incluso a precios por debajo de los costos de producción.

Uno de los mayores debates alrededor de las bonanzas cafeteras del 75 y 86 giró en torno al manejo cambiario. Algunos analistas abogaron por desmontar el control de cambios con el fin de que el mercado fijara la tasa de cambio, equilibrando los ingresos y egresos de divisas, y así se evitaran los efectos monetarios

de la intervención del Banco de la República. Otros proponían que se produjera una apreciación del peso, manteniendo el control de cambios. Un tercer grupo era de la opinión no solo de mantener el control de cambios, sino continuar con una devaluación gradual que preservara la tasa de cambio. Finalmente, las autoridades optaron por la tercera opción como instrumento para estimular la diversificación de exportaciones y frente a una eventual destorcida del precio del café. Otra medida que se tomó por parte de las autoridades fue liberar las importaciones de bienes intermedios y de capital no producidos en el país con miras a disminuir la presión revaluacionista y de expansión monetaria con consecuencias sobre la inflación interna.

En cuanto al manejo monetario, las principales medidas que se tomaron para evitar la expansión monetaria fueron, por una parte, la utilización de certificados de cambio para diferir la monetización de las divisas provenientes de las exportaciones de café y servicios, y por otra, la fijación de un encaje marginal del 100 % sobre los depósitos en la cuenta corriente. En cuanto a la política fiscal, se acordó transferir al gobierno una tercera parte de los excedentes de la bonanza, una vez descontados los gastos de comercialización, el pago de la deuda externa del Fondo Nacional del Café y los mayores precios internos. Esos recursos se transfirieron a la nación para hacer inversiones en regiones cafeteras y financiamiento al sector de forma subsidiada.

En los tiempos actuales, dado el menor peso del café en las cuentas macroeconómicas y los cambios en el manejo de la política cambiaria del Banco de la República, frente a una bonanza de precios del café en el mercado internacional, el precio interno que recibe el productor cafetero está dado por el precio de la bolsa de Nueva York para los cafés suaves, más el diferencial por el café colombiano y la prima, si se trata de un café especial, multiplicado por la tasa de cambio del mercado, la cual se fija libremente y se descuentan la contribución cafetera (que es fija), más los costos de trilla, logísticos y los seguros.

REFERENCIAS

- Fernández, Javier; Ramírez, Jorge; Sarmiento, Eduardo (1986). “Debates de Coyuntura Económica: El manejo de la bonanza cafetera”, Bogotá: Fedesarrollo.
- Junguito, Roberto; Pizano, Diego (1997). *Instituciones e instrumentos de la política cafetera en Colombia*, Bogotá: Fondo Cultural Cafetero, Fedesarrollo.

EPISODIO 94

Economía política de las intervenciones de precios agrícolas

Juan José Perfetti del Corral

A finales de los años ochenta el Banco Mundial presentó los resultados de un estudio comparativo que adelantó en dieciocho países de América Latina, Asia, África y Medio Oriente, el cual centraba su análisis en la economía política de las intervenciones de precios agrícolas realizadas entre 1960 y mediados de los años ochenta. En América Latina se estudiaron los casos de Colombia, Argentina, Brasil, Chile y República Dominicana, cuyos análisis y conclusiones se presentaron en un libro publicado por el Banco y el Cinde (1990). Lo discutido en el libro y sus principales resultados constituyen el tema de este episodio.

En general, en cada uno de los países que formaron parte del estudio se realizaron estimaciones para determinar el grado y la evolución de las intervenciones de los precios agrícolas y sus efectos en variables claves del sector (producción, distribución de ingresos y las cuentas fiscales gubernamentales), así como para disponer tanto de las evidencias provenientes de los hacedores de políticas sobre las motivaciones y los determinantes políticos y económicos de las intervenciones que afectaban a la agricultura, como de los intentos de reformas de políticas económicas en el sector. Igualmente, en razón a su importancia, se tuvieron en cuenta los impactos que sobre la agricultura tenían los denominados efectos indirectos, los cuales se refieren a las políticas que afectaban a la economía como un todo.

Para el desarrollo del proyecto se utilizó un marco conceptual y una metodología común a todos los países. De igual manera, y dada su importancia, se tuvieron en cuenta y se estimaron elementos como el costo fiscal de la provisión de bienes

públicos agrícolas (entre los que estaban el riego, las vías veredales y la investigación) y el recaudo tributario sectorial, así como el posible efecto compensatorio de esa provisión sobre las intervenciones de los precios.

Los productos seleccionados en cada uno de los países debían ser “lo suficientemente representativos de la categoría de productos básicos”. Estos se clasificaron entre exportables e importables. Para el caso de Colombia³¹, se estudiaron el café, el algodón, el arroz y el trigo. Estos cuatro bienes representaban cerca del 45 % de la producción agrícola del país. Adicionalmente, cada uno de ellos tenía un peso específico. Así, de las exportaciones de café se originaba “alrededor del 40 % de los ingresos de divisas del país”, el algodón era un gran generador de empleo; en la actividad económica regional el arroz constituía el principal alimento, y en su producción y comercio exterior se tenía una importante intervención estatal, y el trigo era “el principal producto alimenticio importado”.

Como se señaló, el estudio del Banco se centraba en un enfoque cuyo principal propósito era “medir las intervenciones de precios comparando los precios relativos prevalecientes, con aquellos que habrían imperado en una hipotética situación donde las intervenciones de precios se hubieran removido”. Para tal efecto, se entendía como “intervenciones directas” aquellas en las que el escenario alternativo se caracterizaba porque “los precios agrícolas estaban determinados por los precios internacionales”, dados el tipo de cambio y los precios no agrícolas. Por su parte, las “intervenciones totales” consideraban un escenario en donde se removían las otras políticas, como era el caso de la comercial (especialmente la protección a importables no agrícolas) y se fijaba “el tipo de cambio a un nivel de equilibrio”.

En el estudio se señala que, en el período considerado, el marco de políticas prevaleciente en los países latinoamericanos se caracterizó por “privilegiar el sector manufacturero industrial, en desmedro de los sectores primarios en general y de la agricultura en particular”. Sin embargo, en algunos casos y en ciertos períodos se intentó cambiar el énfasis en la sustitución de importaciones para moverse hacia “políticas más neutras o para promover las exportaciones”. Por otra parte, se muestra cómo la importancia de la agricultura en la economía de los cinco países latinoamericanos estudiados era diversa en distintos indicadores, como la participación en el PIB, el empleo, las exportaciones y las importaciones totales. Igualmente, se ilustra cómo la tasa de crecimiento del sector para el período 1960-1984 difería entre países, pues mientras Brasil creció al 7,6 %, Colombia lo hizo al 3 %, República Dominicana al 2,4 % y Argentina y Chile al 1 %.

³¹ El estudio de Colombia fue realizado por Jorge García G.

Al entrar en materia y considerarse las intervenciones directas, se encuentra que “el hecho estilizado que aparece más inmediato es la dirección anticomercio de los incentivos”, esto es, mientras se gravaba a los productos exportables, se incentivaba la producción de los importables (sustitutos de importaciones). En promedio, se encontraba, para los cinco países latinoamericanos, que los exportables agrícolas tuvieron “una desprotección directa del 12%”, en tanto que los importables “recibieron una protección directa del 18%”. Se constataba, además, que “el grueso de las intervenciones directas es el resultado de restricciones implícitas y explícitas al comercio”. Según los autores, esto podría significar, en principio, “la existencia de un objetivo de recaudación fiscal”. Los resultados mostraban que, con respecto a los exportables, en cuatro de los cinco países se observaba “un patrón de comportamiento coherente con un gravamen” a dichos productos, el cual “varía inversamente” con el tamaño que tienen las exportaciones agrícolas dentro del total de las ventas externas de cada uno de los países. Esto llevaba a pensar a los autores que el mayor gravamen recaía en las exportaciones tradicionales.

Por su parte, se establece que, aunque los productos importables agrícolas se beneficiaban de una protección positiva, esta era sensiblemente menor a la que se le otorgaba a los importables no agrícolas. Esto llevaba a concluir que “la agricultura ha sufrido una fuerte desprotección de precios, en especial si se le compara con la protección recibida por el sector no agrícola”. Ahondando en el tema, se encontraba que “la desprotección total promedio ha sido de casi -30%” y se señalaba que las políticas cambiarias y comerciales desempeñaron “un papel clave en el logro de esta desprotección”, pues estas políticas explicaban cerca de dos tercios de la misma. Se determinaba, además, que las intervenciones directas cumplieron un papel estabilizador, pues “la desprotección tiende a ser menor cuando los precios agrícolas disminuyen”.

Cuando se revisa cómo afectaban las intervenciones de los precios agrícolas el crecimiento del sector agropecuario, se constataba que estas “tuvieron un efecto negativo importante sobre el crecimiento en, al menos, tres de los cuatro países analizados”. Cuantitativamente se comprueba que los efectos sobre las tasas de crecimiento agrícola fluctuaban “entre 0,5 y 1,2 puntos porcentuales” por año para los países estudiados. Todos estos resultados dejaban en claro que, en el caso de América Latina, las intervenciones de precios en el sector agropecuario implicaron “un traspaso de recursos entre el sector agrícola y el resto de la economía”, transferencia que tuvo, como se señalaba, costos significativos en términos del crecimiento del sector.

Respecto a las transferencias de recursos entre la agricultura y el resto de la economía, se encontraba que las denominadas transferencias directas fluctuaban entre un 11% y un -7% del producto agrícola y las transferencias totales (que incluían

además los efectos indirectos, como era el caso de la desprotección cambiaria) representaban entre un -20 % y un -41 % del producto sectorial. Se determinaba, además, que los gobiernos latinoamericanos tenían la tendencia “a proteger la agricultura vía insumos”, protección que fluctuaba entre “un 3 y un 4 % del producto agrícola”. Esta protección estaba reforzada por otras transferencias positivas, como lo eran la inversión gubernamental en infraestructura y en investigación agrícola.

Al considerarse estas dos transferencias positivas, vía insumos e inversión pública, se encontraba que ellas no resultaban ser suficientes para “compensar las pérdidas debidas a la discriminación de precios” y, más aún, cuando en estas se incluían las distorsiones indirectas.

Respecto a las transferencias al gobierno, se establecía que, cuando la agricultura tenía un peso significativo en la economía y muy especialmente en términos del potencial exportador, “el primer objetivo de la política de precios parece ser generar recursos para el sector fiscal”. Por su parte, la transferencia de recursos hacia el sector no agrícola a través de la política de precios parecía que dependía de la configuración del sector externo de cada país.

En lo que tenía que ver con la economía política de las intervenciones agrícolas, se partía de lo antes señalado con respecto a que, desde principios de la segunda mitad del siglo XX, las políticas de desarrollo implementadas por los países latinoamericanos protegían deliberadamente al sector industrial y mantenían una “desprotección sistemática” hacia la agricultura. Esto motivó a que, como forma de solventar esta realidad, las organizaciones de los productores agrícolas centraran sus presiones en las “políticas más fácilmente influenciables” por estas organizaciones, como eran “las políticas directas de precios en productos e insumos” del sector agropecuario.

Por otra parte, y con el propósito de conocer sobre “las motivaciones subyacentes” de las intervenciones directas en el sector agrícola, en el estudio, al revisarse los casos de los países latinoamericanos con respecto al “objetivo de recaudación fiscal que puede haber tenido el gobierno con las políticas de precios”, se concluía que “la hipótesis [formulada por los autores del libro] de recaudación fiscal para explicar las intervenciones de precios directos” era consistente con los datos que se derivaban de los análisis.

A renglón seguido, los autores se preguntaban cómo el sector agrícola de los países reaccionaba a la carga tributaria impuesta a la producción agropecuaria. Aunque la respuesta era variada, se consideraban varios elementos que ayudaban a “entender por qué el sector agrícola ha aceptado el gravamen impuesto a las exportaciones agrícolas tradicionales a lo largo de los años”. Entre dichos elementos estaba

el argumento del impuesto óptimo, que en el caso colombiano aplicaba al café, y que se sustentaba en la posibilidad de “afectar los precios internacionales” del grano y creer, entonces, que la carga de los gravámenes podía recaer, parcialmente, en el resto del mundo. Sin embargo, en el estudio se afirma que esto era una mera justificación para “establecer un gravamen que, lisa y llanamente, tiene una pura motivación de recaudación fiscal”.

Un segundo elemento era la compensación que se le brindaba al sector a través de las políticas de insumos (incluido el crédito). En el estudio se establece que el subsidio a los insumos “tendió a ser selectivo” y que no solo servía para “neutralizar posibles reacciones negativas” a las políticas directas, sino que era funcional a “la política de protección a las actividades industriales no agrícolas”.

El tercer elemento tenía que ver con las políticas tributarias, pues se hacía un llamado de atención respecto al hecho de que una eventual reforma de precios agrícolas debería plantear “la obtención de recursos fiscales adicionales que reemplazaran los gravámenes de exportación”, lo que no resultaba fácil, pues en los países latinoamericanos estudiados se encontraba que la tributación del sector agropecuario por concepto de ingresos o de la posesión de la tierra “es muy baja si no nula” y, además, cualquier cambio de fuente podría generar el rechazo generalizado de los agricultores.

Finalmente, el último elemento que ayudaba a entender “por qué la desprotección directa a los exportables ha tendido a permanecer por tantos años” era el hecho de que en muchos casos el grupo de importables agrícolas terminaba “siendo protegidos por las intervenciones directas de precios”. En este sentido, entre las razones que explican las intervenciones directas de los precios del grupo de los importables se destacaban la tendencia “a la concentración geográfica” de la producción de este tipo de bienes, la necesidad que se aduce de “tener autosuficiencia en la producción” de estos productos agropecuarios y por consideraciones de equidad como, por ejemplo, por su peso en la canasta de consumo o por su importancia en la producción de los pequeños productores pobres.

El libro termina señalando, sucintamente, los elementos básicos para una reforma en las políticas de precios agrícolas. Sin embargo, poco tiempo después de haberse finalizado el estudio vino la ola de internacionalización y apertura de las economías y de la propia agricultura, lo que significó, en el caso de algunos países latinoamericanos, que se realizaran profundos ajustes en las políticas agrícolas en la dirección general prevista por los autores.

REFERENCIA

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 95

Palma africana: transición de la sustitución de importaciones a la exportación

Juan José Perfetti del Corral

A finales de los años ochenta del siglo XX, Fedepalma contrató con la firma consultora Marulanda Rey la realización del estudio titulado “Situación actual y perspectivas del mercado nacional e internacional de la palma africana”. A cargo de este trabajo estuvieron Roberto Junguito B., Nohra Rey de M. e Iván Sombredero P. (1989).

El objetivo del estudio era “dotar al gremio palmero con un instrumento de simulación y proyección, que le permita construir los escenarios más probables dentro de los cuales se desenvolverá el mercado de oleaginosas (y especialmente el de la palma africana) en el inmediato futuro”. Para tal efecto, se estructuró un modelo econométrico que incluye la producción, el comercio y el consumo de oleaginosas, con énfasis en la palma, con el cual se construyen los escenarios futuros “más probables” del sector palmero. Con base en los resultados de los escenarios, se establecieron unas conclusiones y recomendaciones de política pública.

Este estudio es de especial interés para el presente episodio porque muestra, con un alto rigor técnico, cómo, a finales de la década de los ochenta, el sector palmero debía, necesariamente, iniciar el tránsito para pasar de unas políticas altamente exitosas de sustitución de importaciones —y las cuales le dieron un gran impulso a la producción de palma africana en Colombia—, a unas políticas en las que, si el país quisiera hacer un uso amplio del potencial productivo de este cultivo, se debería promover el desarrollo exportador y competitivo del sector. Esto, como se verá más adelante, implicaba el reacomodo de los incentivos derivados del marco de las

políticas sectoriales que se venía utilizando hasta finales de los ochenta. En consecuencia, para efectos de este texto interesa más conocer las motivaciones y las características del reacomodo de políticas que los detalles técnicos del modelo y sus resultados econométricos.

Respecto a la evolución de la producción de la palma africana en Colombia entre 1960 y 1988, en el estudio se indicaba que “dentro de las políticas estatales que afectan al sector de las oleaginosas, el estímulo al cultivo de la palma africana es quizás la estrategia que más continuidad y mayor respuesta ha tenido en los últimos 15-18 años”. Ello se expresa en el crecimiento sostenido en el área sembrada y la producción de este cultivo. Dado el potencial productivo que tiene Colombia para la siembra de la palma y a una serie de medidas adoptadas por parte del gobierno nacional que promovían la siembra y restringían las importaciones de grasas, el país pasó de tener, en 1960, un área sembrada en palma de 232 hectáreas a 95.297 hectáreas en 1988. El ritmo de crecimiento de las siembras entre 1980 y 1988 fue tal, “que en los últimos 8 años el área cultivada ha aumentado en 281,8 %”.

De esta manera, se señala que “el proceso de sustitución de importaciones de grasas por palma ha sido permanente y creciente durante los últimos años”, lo que llevó a que “en 1970, la contribución del aceite de palma al balance nacional de grasas vegetales fue de 28,8 % mientras en 1988 fue de 72,10 %”. Al mismo tiempo, se indica que “no han tenido el mismo éxito los esfuerzos por sustituir grasas y particularmente proteínas con otros productos producidos en el país como semilla de algodón, soya, ajonjolí, sorgo, entre otros”.

Al considerarse la evolución a lo largo del tiempo de la siembra de palma en el país, se encuentra que los años 1977 y 1984 representan “puntos decisivos en la tendencia creciente, años que coinciden con el otorgamiento por parte del Gobierno de estímulos tributarios importantes, diseñados para apoyar la sustitución de importaciones de aceites”. Esto, a su vez, se manifestó en un “aumento constante” de aceite de palma.

La política de sustitución de importaciones de grasas y aceites respondió, según el estudio, a la necesidad de “intervenir los sectores productores o importadores de estos productos con el ánimo de dar apoyo a la producción nacional”. Estos apoyos se dieron mediante el estímulo a las “siembras de palma y soya”, principalmente; al establecimiento de las denominadas “cuotas de absorción”, en las que las importaciones de los productos pertenecientes a la cadena de grasas y aceites estaban sujetas a la absorción previa de las correspondientes “cosechas nacionales”; a la preferencia por la importación de “bienes que generen más valor agregado en el país”; y, en ciertos momentos, “al control a las exportaciones” que afectaron el balance general de aceites, grasas y proteínas para animales.

En materia de importaciones de aceites vegetales, en el período 1960-1988 se encontraba que, “a pesar de la sustitución de importaciones del aceite de palma, las importaciones de otros aceites vegetales han venido creciendo de manera importante desde 1976”. Ello respondía a los hábitos de consumo del país y a las crecientes necesidades de proteína (especialmente la proveniente de frijol soya). En cuanto a las exportaciones, estas eran escasas y se limitaban, fundamentalmente, a las de ajonjolí y a tortas para la alimentación de animales.

Como se ve, la política de desarrollo del sector de grasas y aceites tuvo en el manejo del comercio exterior un importante componente no solo a través del control sino también de la administración de las importaciones de oleaginosas, lo que implicó que, con el paso de los años, se establecieran diversas formas de intervención, hasta que, finalmente, en 1988 el Ministerio de Agricultura estableció una política general para el sector. Estas intervenciones afectaron la protección “a la producción local de oleaginosas”, las cuales terminaron reflejándose “en la diferencia entre los precios domésticos y los internacionales”. Esta relación, en el caso de la palma, mostraba que después de 1976 se tenía “un precio interno siempre superior al internacional”. Algo parecido, aunque con alguna excepción entre 1973-1976, ocurría en el caso de la soya.

Como se dijo en un principio, el núcleo central del estudio realizado para Fedepalma consistía en la construcción y estimación de un modelo para el sector de oleaginosas en el país, el cual consideraba la producción y la oferta nacional de materias primas oleaginosas, el comportamiento del comercio exterior de las oleaginosas, y el del consumo nacional de aceites vegetales. Esto permitió, con base en un conjunto de supuestos, “proyectar una serie de posibles escenarios” del mercado de oleaginosas en Colombia hasta el año 2000.

Una conclusión general derivada de los escenarios planteados era que “el factor más importante para destacar es que con toda probabilidad en los próximos años la característica fundamental del sector es que habrá simultáneamente excedentes exportables de aceite de palma y requerimientos de importaciones de aceites o de oleaginosas que provean el aceite requerido y un remanente de tortas, también necesario”.

Este resultado ponía de presente, y de manera muy sustentada, que el sector palmero, principalmente, y en general la industria de grasas y aceites, enfrentaban un nuevo escenario de desarrollo pues, contrario a lo que había ocurrido hasta finales de los años ochenta, se pasaba, en el caso de la palma africana, de la sustitución de importaciones y la protección brindada a esta actividad, a la competencia creciente en los mercados externos a través de la exportación de excedentes. De no hacerse así, la presión de estos excedentes sobre el mercado interno haría que, muy probablemente, los precios locales de la palma bajaran.

De todas formas, en el estudio se advertía que “la principal dificultad que enfrentarían los palmicultores para exportar de manera permanente es la diferencia, medida en dólares corrientes, entre el precio doméstico del aceite crudo y dicho precio en el mercado internacional”. Ello debido a que, como se señaló anteriormente, la diferencia con el precio internacional, que “tendría el aceite de palma colombiano, si se quisiera exportar a los mismos precios domésticos”, es tan alta que “el aceite no sería competitivo y difícilmente se podría exportar”.

De lo anterior era claro que lo que debería hacerse era encontrar posibles salidas tanto desde el propio sector palmero como desde la política pública para hacer “factible pensar en iniciar una estrategia exportadora”. Para tal fin, en el estudio se hace una revisión de los diferentes instrumentos de apoyo a las exportaciones que en ese momento se tenían disponibles, como eran el CERT, el Plan Vallejo (en sus diversas formas de operación), el crédito de Proexpo y la puesta en marcha de un fondo de estabilización de precios para el sector palmero.

El fondo de estabilización de precios respondía a una política pública (Decreto 1226 de junio 13 de 1989) con la cual se quería “apoyar la actividad exportadora del sector agropecuario” mediante la reducción de las fluctuaciones de los precios internacionales de estos productos. Con la operación del fondo se aseguraba “la regularidad e incremento de los volúmenes de exportación”. Además, en Colombia ya se tenía experiencia en este tipo de fondos, como era el caso del café. En este orden de ideas, el estudio en mención consideraba que las exportaciones del aceite de palma “deberían ser un buen candidato para utilizar el mecanismo de los fondos de compensación”, por lo que se recomendaba que dicha alternativa debería “ser cuidadosamente analizada por el gremio y concertada con el Gobierno”.

Con base en algunos ejercicios de simulación de la operación de un eventual fondo de estabilización para el sector de la palma africana, se indicaba que “para poder emprender una ofensiva exportadora, los precios reales de los productores de aceite [de palma] que se registraron en 1988 serían muy difíciles de sostener, aún con la evolución esperada de los precios internacionales en términos corrientes”. Adicionalmente, se señalaba que para hacer viable la operación del eventual Fondo de estabilización, en ciertos momentos, será necesario que “además de los topes máximos del Fondo”, se haga un aporte “por parte de los palmicultores para hacer viable las exportaciones”.

A partir de los diferentes resultados del estudio de la firma consultora Marulanda Rey, se reiteraba que, dado el nuevo contexto que enfrentaba la producción y comercialización de la palma africana, era imposible mantener vigente tanto “la política de protección a la producción nacional de oleaginosas”, como “las políticas de crédito atractivas para la iniciación de nuevos cultivos”, pues el sostenimiento

de esta situación requería del otorgamiento de “inmensos subsidios estatales”, los que “francamente no parecían ser factibles dadas las políticas económicas oficiales”. Adicionalmente, se argumentaba que aún en el caso de que se suprimiera “toda nueva siembra de palma, manteniendo precios constantes, se seguirán produciendo excedentes de palma con relación a la capacidad de absorción del mercado doméstico”, los que deberían ser exportados para evitar “deprimir demasiado el precio interno”.

En las consideraciones finales del estudio se establece una serie de condiciones acordes con el “escenario más probable”, de las cuales “surge una estrategia coherente y factible” que le hará posible tanto al sector de la palma africana como a la industria de aceites y grasas enfrentar con éxito las nuevas condiciones de desarrollo productivo y comercial de la cadena. Esto va acompañado de un conjunto de lineamientos de política pública “que hacen factible el escenario proyectado”.

El estudio termina haciendo un llamado a los palmicultores colombianos para que tuvieran muy en cuenta que “esta estrategia de ajuste y transición a una situación de competitividad internacional está fundamentada en la proyección de que las nuevas siembras de palma se van a reducir significativamente frente a lo registrado en años recientes y, en todo caso, que la actividad será forzosamente menos rentable de lo que fue en el pasado, pues cualquier sobreproducción frente a lo proyectado no podría comercializarse en el exterior pues los recursos del Fondo [de estabilización de precios de la palma] serían insuficientes”.

REFERENCIA

Junguito, Roberto; Rey, Nohora; Sombredero, Iván (1989). *Situación actual y perspectivas del mercado nacional e internacional de la palma africana*, Bogotá: Marulanda Rey & Cía. Ltda.

EPISODIO 96

La Misión de Estudios del Sector Agropecuario

Enrique López Enciso

La Misión de Estudios del Sector Agropecuario fue creada en diciembre de 1987, como una iniciativa del DNP con el apoyo del Ministerio de Agricultura durante el gobierno de Virgilio Barco (1986-1990)³². La orientación científica de la Misión estaba a cargo de dos reconocidos especialistas: Jesús A. Bejarano, profesor de la Universidad Nacional de Colombia, y Albert Berry, profesor de la Universidad de Toronto. La Misión contó con un comité técnico consultivo conformado por especialistas en el sector y los técnicos del gobierno que tenían relación con este³³.

En la elaboración de los informes para la Misión participaron varias universidades con sus centros de investigación (Valle, Externado, Nacional, Andes, Antioquia), institutos de investigación (CEGA, IEL y Fedesarrollo), multilaterales (BM), técnicos del DNP, un grupo de diez consultores individuales y un equipo propio de investigación de la Misión que producía también documentos y colaboraba en los informes finales.

Fue un gran esfuerzo poner en marcha a tantos equipos y después construir una narrativa en un informe. Al final, todo ese conocimiento sirvió para producir, en 1989, tres tomos con un análisis muy completo y desde muchos ángulos de la agricultura, con construcción de bases de datos para apoyar la investigación, mapas, utilización de técnicas estadísticas y econométricas, e incluso ejercicios con modelos

³² La financiación de la Misión se hizo con un crédito sectorial del BM.

³³ Roberto Junguito formaba parte del comité técnico consultivo de la Misión.

demográficos de ganadería, insumo-producto, de oferta y demanda, y de equilibrio general computable. En el último tomo se hacían las recomendaciones de política.

El informe final, más los informes individuales de los diferentes equipos (con detalle técnico y estadístico), contiene una gran riqueza de información y de análisis acerca del sector agropecuario. Se aporta en temas estructurales de la agricultura colombiana, como el de las características de la estructura agraria y su evolución, la colonización, la oferta agropecuaria, la pobreza rural, la economía campesina y la economía ganadera; al mismo tiempo hay un esfuerzo por entender la interrelación de la agricultura con otros sectores, los efectos de la política económica o de la tasa de cambio sobre el sector y su participación en la dinámica de la economía. Además, con los diferentes modelos se podían responder muchas de las preguntas planteadas.

Una de sus otras novedades fue el examen de la relación de la actividad agropecuaria con los recursos naturales. El mensaje era contundente: existía un gran potencial agrícola en Colombia para suplir las necesidades de productos agrícolas para abastecimiento interno y para exportación, pero para su aprovechamiento se requería de una política adecuada en cuanto al uso del suelo y el desarrollo agropecuario. Tecnológicamente se podían superar los limitantes que existían en los suelos del país, luego se requería un nuevo enfoque en cuanto al manejo ambiental que necesita Colombia, con inversiones en conservación de suelos, aguas y cobertura vegetal. Lo fundamental era detener el proceso de degradación de los ecosistemas agrícolas, activo desde hace años y ligado al modelo tecnológico actualmente aplicado, lo cual, de no implementarse generará efectos negativos para el modelo de desarrollo agropecuario mismo, para la calidad de vida de las poblaciones humanas y para las cualidades de los ecosistemas ligados al agro.

El estudio comienza con una mirada de largo plazo del sector, visto desde la transformación de la estructura productiva colombiana como consecuencia del desarrollo económico. La evidencia de una muestra de países señala que el crecimiento económico a largo plazo va acompañado de cambios en la estructura de la economía. Los trabajos de Chenery plantean que la participación del sector agropecuario en el PIB disminuye en el largo plazo, mientras que otros sectores, como servicios, aumentan su participación. En el ejercicio de la Misión se compara la evolución del PIB sectorial de Colombia con el del promedio de países similares, para constatar que el sector agropecuario colombiano comparativamente había perdido más rápido su peso en el PIB que ese grupo de países. Este declive más pronunciado se debe a que entre 1950 y 1988 el PIB agropecuario creció a una tasa promedio anual del 3,5 %, cifra inferior al PIB total (4,69 %) y a los demás sectores de la economía.

La Misión encuentra que el hecho más importante del desarrollo agrícola fue la modernización de los cultivos, con aplicación de tecnología de punta, la cual incluía

la mecanización del suelo, el uso de semillas certificadas y mejoradas, y de abonos y productos agroquímicos. El área de los cultivos modernos pasó del 11,9% del total en 1950-55 al 41% en 1985-1988; sin café, pasó del 11,9% al 30,6%. Este hallazgo es coherente con un ejercicio de fuentes de crecimiento de la agricultura de ese mismo capítulo que encuentra que, entre 1950-1987, la productividad total de los factores o, en otras palabras, una mejor utilización de estos últimos explica la mitad del crecimiento sectorial.

Persisten, sin embargo, limitaciones al crecimiento, que solo se pueden entender a partir de los cambios en la estructura agraria colombiana. Estos pueden darse, por ejemplo, por la transición demográfica, en particular por el envejecimiento de la población, lo que disminuiría los flujos de migración, significando el comienzo del fin de la oferta ilimitada de mano de obra.

Por otro lado, están los temas de suelos y su disponibilidad. Los datos del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) muestran que los suelos en Colombia estaban mal utilizados. Según la Misión, el área en ganadería extensiva era el doble de la disponible para este tipo de actividad, en tanto que la ganadería intensiva ocupaba tan solo el 62,1% del área potencialmente aprovechable para estos propósitos. En su conjunto la ganadería representaba un 39% más del área que debiera estar ocupando, en especial la ganadería extensiva, reflejo de una inadecuada asignación de la tierra para fines productivos. A pesar de esto, la ganadería se seguía expandiendo. Tanto es así que en el período 1950-1988 las tierras dedicadas a esa actividad se duplicaron, al aumentar de 12,1 a 26,7 millones de hectáreas. Además de la expansión del área ganadera en explotaciones extensivas, asociada a los procesos de colonización y de ocupación del territorio, el área cultivada aumentó en un 65%, pasando de 2,6 a 4,3 millones de has, con una ampliación importante del área dedicada a cultivos transitorios.

Fue importante la incorporación en las zonas de colonización de algunos cultivos comerciales y de plantación, tales como el arroz (en sus modalidades de riego y secano mecanizado) y la palma africana y el banano. Estos últimos eran de importancia significativa en la producción nacional total. Para el caso del banano, en 1985 Urabá aportaba el 83% de la producción nacional y, a su vez, las zonas de colonización el 46,6% de la producción de palma africana.

La expansión del área explotada, especialmente en ganadería, fue paralela al incremento absoluto de la población rural, la cual creció en más del 50% en el mismo periodo, con una significativa redistribución espacial de la población dentro de las propias áreas rurales. La población rural se concentraba en la zona andina, donde predominaba el minifundio, y cuya base económica ha sido la explotación cafetera. Había, por otra parte, un elevado crecimiento poblacional en las zonas cálidas de

llanura de la costa Atlántica, la Orinoquía y la Amazonía. Esa dinámica de la población produjo efectos sobre la distribución de la propiedad. Según la Misión, con base en registros catastrales, se desconcentró la propiedad de la tierra, desde propiedades de más de quinientas hectáreas hacia predios de tamaños inferiores. Las titulaciones de baldíos y el patrón distributivo asociado a ellas explican, en buena parte, los cambios en la distribución global de la propiedad agraria nacional, aun cuando con diferencias importantes entre regiones.

De forma novedosa, la Misión consideró que era importante incluir una sección que evaluara el impacto del conflicto armado y el narcotráfico sobre la producción agropecuaria. Se encontró que el 7,9 % de la población total del país y el 23,6 % de la población rural estaba en 1987 bajo presión por actividades de la guerrilla, con notables diferencias entre departamentos. Por otra parte, en las diez secciones político-administrativas del país identificadas como de mayor incidencia de los fenómenos de violencia política y penetración de los narcotraficantes, un 39,7 % en promedio de su población rural se encontraba bajo presión de amedrentamiento, extorsión, etc. Estas regiones con mayor grado de conflicto representaban el 41,8 % del PIB agropecuario nacional; sin embargo, las proporciones de las poblaciones rurales afectadas no eran iguales en cada sección, pues iban desde el 16 % en Cauca y Antioquia hasta un 60 % en departamentos como Meta, Casanare y Arauca. A pesar de lo que cabría esperar, en ese momento los efectos sobre la producción y la inversión no fueron significativos en general. La agricultura comercial no se vio afectada por la violencia rural, caso contrario al de la ganadería, que sintió más la incertidumbre.

Otro aporte fue la consideración de las instituciones (entendidas como las reglas de juego jurídicas y económicas), y de la relación entre las políticas macroeconómicas y el desarrollo agrícola. A lo largo del informe es posible encontrar el análisis de las diferentes políticas sectoriales, tales como las políticas de precios, el crédito agropecuario, así como las acciones estatales sobre la comercialización de la producción campesina. Para estudiar el efecto de esas políticas sectoriales y de las políticas macroeconómicas sobre la producción sectorial, se propuso un modelo estructural con ecuaciones de oferta y demanda. El resultado más importante del ejercicio con el modelo es que, dentro de las políticas macroeconómicas, la tasa de cambio no tiene un efecto significativo sobre la producción: si bien provoca sustituciones entre bienes comercializables y no comercializables, el efecto neto no es significativo. En todo caso, a partir de 1986 la política cambiaria la permitió a la agricultura gozar de mayor rentabilidad.

Resulta crucial el tema de la protección arancelaria, ya que puede favorecer en el corto plazo a los productores locales, pero al no propiciar la competencia

trae efectos negativos sobre el bienestar de los consumidores en el mediano plazo. Si bien la agricultura estuvo desprotegida en relación con los otros sectores al comenzar los años ochenta, posteriormente se dio una política deliberada de protección al sector. Desde 1986, los precios locales se ubicaron por encima de los internacionales y en 1988 los superaban en un 27 %. La protección provenía de la amplia utilización de medidas no arancelarias, tales como sobretasas, controles cuantitativos, tarifas portuarias y mecanismos de compensación, y favorecían sobre todo a los cultivos exportables. A pesar de la alta protección a los insumos agropecuarios, la protección efectiva real de la agricultura pasó de negativa a ser del 28 % en 1988.

En las recomendaciones se evaluaron los efectos de estrategias alternativas sobre el crecimiento global y sectorial, y los requerimientos de aumento de productividad necesarios para superar eventuales limitaciones en la disponibilidad de recursos, y para los cálculos se hacía uso de un modelo dinámico insumo-producto. Se hacía énfasis en la necesidad de lograr un crecimiento agropecuario sostenible, pero siempre dentro de la organización institucional que existía en ese momento. El mensaje de dicho capítulo fue el de fortalecer algunos programas o entidades.

Comenzaron a darse algunos cambios de fondo antes de la entrega del informe final de la Misión, los cuales iban en línea con lo que esta proponía. En particular, con respecto a la política crediticia, se planteaba que el Ministerio de Agricultura había perdido su capacidad de liderazgo. Pese al alto grado de intervención estatal en el manejo de la política crediticia agropecuaria, dicha intervención se producía de una manera desarticulada, puesto que no existe la necesaria coordinación entre las acciones que adelantan las distintas entidades e intermediarios que irrigan el crédito. Con el fin de revertir la situación, en la legislatura de 1988 el gobierno presentó un proyecto de ley que se convirtió en la Ley 16 de 1990, por la cual se constituyó el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, se creó el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro), y se recogieron otras innovaciones sobre la organización institucional del crédito. La Junta Monetaria y el Banco de la República dejaron de tener injerencia sobre el crédito sectorial, un cambio sustancial en lo que se venía haciendo hasta ese momento.

La Misión no tuvo éxito con sus propuestas de política. En parte, porque el informe final se entregó en mayo de 1990, a pocos meses de que terminara el gobierno, pero también porque en el nivel internacional se estaban moviendo otras agendas relacionadas con reformas estructurales. La Misión entregó como resultado de su trabajo un examen muy juicioso y documentado del sector agropecuario, tal y como era antes de esas reformas, y dejó un legado que fue la base de la investigación posterior.

REFERENCIAS

Misión de Estudios del Sector Agropecuario (1990a). *El desarrollo agropecuario en Colombia* (informe final: 2 tomos), Bogotá: Ministerio de Agricultura, Departamento Nacional de Planeación.

Misión de Estudios del Sector Agropecuario (1990b). *Estrategias y políticas para el desarrollo del sector agropecuario en Colombia*, Bogotá: Ministerio de Agricultura, Departamento Nacional de Planeación.