

ANALIZADO

LA POLITICA AGROPECUARIA

1983 - 1984 *

* Intervención Dr. Fernando Gómez Moncayo, Gerente General ICA, en la "Asamblea Anual Ordinaria del Colegio de Ingenieros Agrónomos del Norte de Santander".

Cúcuta, 14 Diciembre 1984

✓ LA POLÍTICA AGROPECUARIA
1.983 - 1.984 :

¶
LÍNEAMIENTOS BÁSICOS

Se estima que en la década pasada el área sembrada con financiamiento institucional disminuyó en cerca de medio millón de hectáreas, las importaciones de alimentos se triplicaron para alcanzar la cifra de 1.300.000 toneladas en 1.983 y desaparecieron más de 150.000 empleos directos.

La falta de conciencia nacional acerca de esta crisis y sus repercusiones sobre la tranquilidad política y social, son hechos preocupantes más aún cuando el 60% de la población con menos recursos destina dos terceras partes de su ingreso total a gastos en alimentación.

El reto entonces es el de revertir estas tendencias, organizar el sector rural y convertirlo en verdadero factor de crecimiento económico y social. Para ello se diseñó una política de fomento que respondiera a esta realidad, la cual contempla, por una parte, un conjunto de reformas estructurales y, por otra, una serie de acciones que hicieran frente a la situación coyuntural. Entre las primeras se cuenta con la reorganización del Ministerio de Agricultura y la reestructuración del ICA, del IDEMA y de la CAJA AGROPECUARIA; la creación legal de los fondos de fomento arrocero, cerealista y cacaotero; la expedición del estatuto gremial y el diseño de una política social rural. Como medida de tipo coyuntural pueden considerarse las acciones específicas, adoptadas en favor de los cultivos de algodón, de fique, del arroz, del cacao y de la palma africana y el apoyo a las exportaciones de carne, arroz, flores y banano.

Resumen del Informe presentado al Congreso por el Señor Ministro de Agricultura, Dr. Gustavo Castro Guerrero.

REESTRUCTURACION DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA

En cumplimiento de la política de Gobierno expresada en el Plan de Desarrollo "Cambio con Equidad", se ha efectuado la reestructuración interna del Ministerio de Agricultura orientada hacia dos objetivos fundamentales: incrementar la eficiencia en el diseño y evaluación de políticas y fortalecer los mecanismos de coordinación del Ministerio y sus entidades con los organismos regionales que adelantan acciones en el Sector Agropecuario.

REESTRUCTURACION DE LA CAJA AGRARIA Y REFORMAS AL SISTEMA DE

FIJACION DE CUOTAS PARA ALGUNOS PRODUCTOS

1. La Ley 68 de 1.983 autorizó a la nación para absorber las pérdidas a 31 de Diciembre de 1.983 registradas por la Caja Agraria y estimadas en \$31.000 millones; así mismo se otorgó una fuente nueva de recursos que generará para la Caja aproximadamente \$20.000 millones de pesos durante la vigencia de la Ley, además se concedieron facultades extraordinarias al ejecutivo para reestructurar administrativa y financieramente la institución. El objetivo básico de esta reestructuración es la descentralización y desconcentración de funciones, con miras a mejorar la eficiencia en la prestación de los servicios financieros y de fomento. La reestructuración fué consagrada en el Decreto Ley No. 000 de junio de 1.984.

2. Con la participación del Congreso Nacional, se logró la aprobación de la Ley 67 de 1.983 que modificó el sistema de fijación de las cuotas arroceras y cerealistas, elevó el porcentaje de la cuota cacaotera y dió vida legal a los fondos de fomento arroceros, cerealistas y cacaoteros. De esta forma los gremios cuentan con un efectivo instrumento de participación en las actividades de investigación, transferencia de tecnología, apoyo a las exportaciones y estabilización de precios; todo ello desde luego enmarcado dentro de la política nacional.

REORGANIZACION DEL ICA Y POLITICA DE INVESTIGACION AGROPECUARIA

- A. La acción del ICA ha estado severamente limitada por tres factores básicos:
 - a) La acumulación de funciones en campos tan diversos como la investigación pura, la transferencia de tecnología y el control sanitario; b) la ausencia de vínculos efectivos entre la actividad investigativa y las necesidades prioritarias del campo colombiano, y c) la ausencia de un sistema eficaz para transferir en grande escala los resultados de la investigación. El Plan de Desarrollo "Cambio con equidad" señaló con un hecho imprescindible, la reforma de la estructura institucional del ICA para dar el impulso necesario a la investigación y la transferencia de tecnología.

Con el Decreto 1114 de 1.984 se estableció la reestructuración y se continuó con un sistema de investigación por

productos, pero orientado a facilitar una atractiva participación en el proceso de investigación a los cultivadores, ganaderos y las universidades colombianas.

Las acciones de investigación y transferencia en cada área geográfica, estarán integradas por un coordinador regional de investigación y transferencia, quien tendrá una estrecha relación tanto con los directores de los Centros Experimentales localizados en su área, como con los diversos grupos multidisciplinarios establecidos en cada uno de los Centros. Igualmente para cada División que integra varios cultivos ó especies animales, se creó un Consejo Asesor de Investigación, cuya tarea principal consiste en orientar el desarrollo de nuevas variedades y tecnologías constituyéndose así en cuerpos consultivos que participarían tanto en la programación y determinación de prioridades como en la evaluación de resultados de investigación.

La financiación de la investigación agropecuaria ha sido asegurada para los próximos cinco años, mediante un crédito externo de \$ 63.4 millones de dólares y sus correspondientes contrapartidas nacionales. Las prioridades de investigación entre cultivos y especies animales han sido establecidas en el Plan Nacional de Inversión Agropecuaria FLANIA. A su vez el Ministerio de Agricultura estableció las bases de política en materia de recursos, organización y ejecución de la investigación. El apoyo para el desarrollo de las actividades de investigación se encuentra en los programas de cultivos y especie animal, los cuales ejecutan proyectos de investigación y programas de transferencia de tecnología en

Centros Piloto de alcance nacional y además en Centros y Estaciones de influencia regional y local, así como en fincas de productores.

Las acciones en fomento y servicios agropecuarios, contemplan lo relacionado con el suministro de recursos tecnológicos y la prestación de servicios asistenciales a los productores agropecuarios, tales como asistencia técnica, producción y control sanitario vegetal y animal, normalización, regulación y control de la calidad de los insumos y planes de producción agropecuaria.

Como complemento a las acciones en Investigación y Fomento y Servicios, se preparó el Plan Nacional de Transferencia de Tecnología PLANTRA, el cual fué elaborado por el ICA en coordinación con el Ministerio, en él se formulan proyectos específicos para complementar las acciones de investigación aplicadas en dos etapas fundamentales, cuales son la validación y el ajuste tecnológico a nivel de los sistemas de producción locales.

El PLANTRA formula 732 proyectos de transferencia para productores o usuarios finales y 406 proyectos para agentes de cambio o usuarios intermediarios, teniéndose también un marco de prioridades tanto para renglones de producción como para áreas geográficas y para pequeños productores, separadamente de grandes y medianos. Sobre la base del Plan se ha venido formulando el Proyecto de Transferencia para solicitud de crédito externo, el cual comprende como componentes:

- 1) Transferencia de tecnología para pequeños productores buscando atender 96000 pequeños productores en 20 de las subregiones más prioritarias en el país;
- 2) Transferencia de tecnología para productores grandes y asistentes técnicos particulares en ejercicio y aquellos de instituciones estatales y privadas.
- 3) Asesoría para el fomento de semillas de producción comercial.
- 4) Plantas piloto, con propósitos de producción de semilla de buena calidad para el pequeño productor.
- 5) Apoyo técnico, incluido estudios básicos y de apoyo en las áreas económica y social, además de la administración del Proyecto.

Como resultado de lo anterior, el ICA deberá hacer énfasis en la preparación de "paquetes tecnológicos regionales", los cuales involucrarán la tecnología disponible por productos y especies prioritarias para los diferentes sistemas de producción.

REORIENTACION Y REFINANCIACION DEL IDEMA Y POLITICA DE COMERCIALIZACION

En los últimos meses se han adoptado medidas vitales tendientes a solucionar los problemas financieros del IDEMA y dotarlo de instrumentos efectivos de intervención en la comercialización de productos alimenticios. Entre ellas se destaca, la apertura de líneas de crédito en el Banco de la República por \$ 7.880 millones, para refinar antiguos compromisos en moneda extranjera y dotarlo de capital de trabajo para su intervención en el mercadeo de algunos productos alimenticios; la contra-

tación de un crédito externo por U.S.\$220 millones, autorizada por el CONPES el pasado 17 de mayo y posteriormente por la comisión interparlamentaria, para financiar la totalidad de la deuda externa del instituto; y por último, la obtención de un empréstito externo por U.S.\$85 millones, con garantía del "Commodity Credit Corporation", para financiar a mediano plazo la importación de trigo del presente año. Cabe señalar además, la reducción de la tasa de interés en los bonos de prenda para el arroz, de 24 a 18%, medida adoptada para incentivar al sector privado a participar en mayor grado en la comercialización de este producto y que permite al IDEMA, canalizar sus esfuerzos hacia los sectores y regiones donde más se requiera la presencia del Estado.

De otra parte el Gobierno está acelerando la reestructuración financiera y administrativa del instituto. Con estas dos medidas, la capitalización y la reorganización interna, se busca darle al IDEMA el equilibrio económico deseado y convertirlo en un efectivo instrumento de desarrollo del sector agropecuario del país.

Entre los principales elementos de esta estrategia, aprobada por el Consejo Nacional de Política Económica y Social se encuentran entre otros: La política de ventas del Instituto que estará orientada a regular el mercado y no a subsidiar la producción o el consumo, la intervención del instituto en el mercado de productos agropecuarios debe ser relativa, dando prioridad a las regiones de alta concentración de pequeños productores y debe promover, no desplazar, la participación de los agentes privados.

Por otra parte, el IDEMA debe constituir una alternativa de última instancia para los agricultores y no la única alternativa de venta. Por tanto, los precios de sustentación no pueden estar por encima de los de mercado, salvo en circunstancias excepcionales de grave desequilibrio entre la oferta y la demanda. Por esta razón, los precios se han venido fijando con el criterio de garantizar al agricultor la cobertura de sus costos variables y financieros, más un margen mínimo que le permita permanecer en el sector en caso de verse forzado a vender al Instituto. Lo anterior, unido a una definición de los precios con suficiente anticipación a las siembras asegura el logro del objetivo fundamental de los precios de sustentación, cual es el de servir de orientador en las decisiones de los agricultores y reducir el margen de incertidumbre propio de la actividad agrícola, dando, por tanto mayor estabilidad al sector.

POLITICAS DE TIERRAS Y DESARROLLO RURAL

Dentro de las actuales limitaciones legales y financieras, el INCORA ha continuado con sus tareas de adquisición y adjudicación de tierras. Entre Junio de 1.983 y junio de 1.984 , el INCORA adquirió 21.351 hectáreas por compra y expropiación y entregó 2.976 parcelas con una extensión de 41.000 hectáreas. Se titularon además, 12.300 predios en tierras baldías y se otorgaron 12.295 créditos por un valor de \$2.634 millones para actividades agropecuarias, adecuación, maquinaria, instalaciones y vivienda rural.

Por su parte, el Programa DRI, que en la actualidad opera en 252 municipios, ha incorporado recientemente 4.000 nuevos beneficiarios directos, elevando su cobertura a 56.000 pequeños productores. Igualmente, la actividad más destacada del Programa DRI durante 1.983, la constituyó la consolidación del componente de comercialización, dentro de un esquema masivo y armónico de mercadeo de alimentos, entre el campo y las ciudades. La aplicación de esta estrategia tiene como propósito lograr el abastecimiento alimenticio a nivel regional, hacer más eficiente el mercadeo de los productos de la economía campesina e incidir positivamente tanto en los ingresos de los productores en el campo como en los consumidores en las ciudades. Elemento central de esta estrategia es la vinculación de los campesinos productores organizados en cooperativas y de los tenderos detallistas.

En el medio urbano, se organizaron para las ciudades de Bogotá y Pereira cuatro cadenas de tenderos, se estableció la proveeduría de tenderos en Bogotá y se adelantaron gestiones para aplicar esta experiencia a las ciudades de Pereira y Calí.

También forma parte de la estrategia el montaje de mercados móviles de Bogotá y la ampliación de los de Calí, Palmira, Tuluá, Pereira y Manizales, en los cuales se ha llegado a un volumen de ventas mensuales de \$800 millones que a su vez, han representado una economía de \$120 millones para los consumidores.

En apoyo a este proceso de comercialización, el DRI ha impulsado la construcción de instalaciones para el acopio de productos agrícolas en áreas de minifundio, así como procesos agroindustriales.

POLITICA DE ADECUACION DE TIERRAS

La adecuación de tierras por irrigación y drenaje es la mejor opción para expandir el área cultivable, y por ello constituye uno de los pilares de la estrategia agropecuaria del plan de desarrollo. El programa de adecuación de tierras aprobado por el CONPES, constituye en sí mismo una importante realización, ya que provee el marco orientador necesario para las inversiones en este campo hasta el fin del presente siglo. La primera fase del Plan que ya está en ejecución, contempla la recuperación y ampliación de los distritos de riego cuyas obras se encuentran inconclusas o en deterioro. En esta primera fase las inversiones superan los 19.000 millones de pesos y se espera beneficiar cerca de 300.000 hectáreas.

La segunda fase comprende la ejecución de 8 nuevos proyectos, la recuperación de 206.900 hectáreas cuyo costo se estima en \$32.600 millones y la adecuación de 104.800 hectáreas, con un costo de \$18.700 millones.

El Programa de Adecuación de Tierras conlleva una inversión superior a los U.S.\$600 millones de dólares, por lo tanto requiere de un enorme esfuerzo financiero.

Las obras físicas para la adecuación de grandes extensiones requieren ser complementadas por diferentes servicios de apoyo a la producción agropecuaria. Así, en los proyectos y Distritos deben converger la acción de capacitación del SENA, la asistencia técnica y la transferencia de tecnología a cargo del ICA y demás entidades de extensión, el crédito agropecuario, los programas de ordenamiento y conservación de cuencas, importantísimos en los proyectos de irrigación, a cargo del INDERENA y finalmente, la construcción de infraestructura para la comercialización a cargo del IDEMA.

POLITICA DE RECURSOS NATURALES

En el campo de los Recursos Naturales, la política ha hecho énfasis en la conservación de los recursos naturales renovables; la ampliación del conocimiento sobre patrimonio natural y su divulgación; la prevención y el control de efectos que deterioran el medio ambiente; la introducción de consideraciones sobre los efectos ambientales de los grandes proyectos y la reglamentación del código de los recursos naturales renovables y del medio ambiente. Dentro de este conjunto de prioridades, se han tomado a partir de junio de 1983, diversas medidas de política en las áreas de investigación, fomento pesquero, ordenamiento de cuencas, parques nacionales y administración de recursos.

En el campo de la investigación se destaca para el recurso forestal la estructuración del Plan Nacional de Investigaciones Forestales PLANIF, elaborado conjuntamente con el Departamento Nacional de Planeación, CONIF y COLCIENCIAS. El PLANIF cubre áreas fundamentales de investigación agrupadas en ocho programas; zonificación de áreas forestales; sistemas agroforestales; bosques naturales; plantaciones forestales; bosques de uso múltiple; tecnología y productos forestales; estudios del sector forestal; transferencia de tecnología y capacitación. El costo estimado del Plan es de U.S.\$ 42 millones y fue presentado al Banco Mundial para su financiación.

Respecto al Fomento Pesquero, se elaboró un plan general a cinco años en pesca artesanal para las comunidades pesqueras de las Costas Atlántica y Pacífica. También fué implementada la parte administrativa del proyecto "Administración de Cuencas -Alto Magdalena- PROCAM" así como el acondicionamiento de todos sus componentes técnicos.

Otro de los propósitos fundamentales del Gobierno ha sido el fortalecimiento del sistema de parques nacionales. Para ello se ha ampliado su cobertura mediante la declaración de nuevas áreas como el parque nacional natural La Paya (Putumayo) y el parque nacional natural Isla de Gorgona. Para la administración de los recursos forestales y pesqueros, se reglamentó el Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y el Ambiente en lo concerniente a la actividad forestal.

CONCLUSION

De lo expuesto anteriormente, se concluye que para organizar hacia el futuro el sector agropecuario y convertirlo en verdadero factor de crecimiento económico y social, el actual gobierno diseñó una política que contempla por una parte, un conjunto de reformas estructurales entre ellas la reorganización del Ministerio de Agricultura y la reestructuración de instituciones como el ICA, el IDEMA y la Caja Agraria; la creación legal de los fondos de fomento arrocero, cerealista y cacaotero; la expedición del estatuto gremial y el diseño de una política social rural; por otra parte se han adoptado una serie de medidas tendientes a solucionar situaciones coyunturales en los cultivos tales como algodón, fique, arroz, cacao, palma africana y apoyo a las exportaciones de carne, arroz, flores y banano.

Los diferentes puntos que enmarcan la política del sector agropecuario han servido de base para el fortalecimiento en su aspecto financiero, es así como a través de la Ley 68 de 1983 se autorizó a la nación para absorber las pérdidas registradas en la Caja Agraria a 31 de diciembre de 1983. Así mismo esta Ley otorgó a la Caja una Fuente propia de recursos que generarán durante la vigencia de la Ley aproximadamente 20.000 millones de pesos.

Dentro de las acciones que se adelantan en el campo de la comercialización, el proyecto que reforma la Ley 5a. de 1983, busca dar solución a problemas de financiamiento de la comercialización de productos agrícolas y ganaderos, para ello faculta al Fondo Financiero Agropecuario para que financie ese tipo de actividades a las cooperativas, gremios y asociaciones de productores.

El impulso a la investigación y transferencia tecnológica, inicialmente con el empréstito al ICA de U.S.\$63.4 millones y las contrapartidas de presupuesto nacional, conjuntamente con la estructuración del proyecto de transferencia, son también pilares que redundarán en un desarrollo sostenido del sector.

Igualmente, otro aspecto que muestra un crecimiento futuro del agro es la evolución del comercio exterior, donde se destaca un aumento de 10.6% en el valor de las exportaciones no cafeteras: banano, cacao, azúcar y artículos de confitería frutas, flores, tabaco y algodón. Para el año 1983 el sector agropecuario no cafetero presentó un balance comercial positivo del orden de U.S.\$105.1 millones; los móviles que han llevado al sector a obtener la cifra ya mencionada permiten prever un incremento en las exportaciones de productos diferentes al café del orden del 20% para el año 1984.

El volumen de producción del sector agropecuario registrado en el año 1983 es otro factor que indica potencialidades futuras para un crecimiento sostenido del sector; es así como para este año se experimentó una tasa de crecimiento del 2.2%, cifra que contrasta con el resultado obtenido en 1982, cuando la producción del sector disminuyó en 2.3%. el resultado positivo de 1983 se debió especialmente a un incremento sustancial en la producción de cultivos permanentes y cultivos transitorios. Se prevé que esta recuperación de cultivos continuará durante el presente año exceptuando el café, situación que permite estimar una tasa de crecimiento superior al 2.5% en la producción del sector agropecuario para el año de 1984.

Como punto final es necesario insistir en que el crecimiento del sector debe ir acompañado de medidas colaterales que garanticen la seguridad en las áreas rurales y de estímulos eficaces que protejan el crecimiento de la producción para el sector.