

EL PROBLEMA AGRARIO EN COLOMBIA Y SUS SOLUCIONES

Absalón Machado C.



4094

FUNDACION MARIANO OSPINA PEREZ

4094.

11 JUN. 1981.

FUNDACION MARIANO OSPINA PEREZ

**COLECCION AGROPECUARIA DE COLOMBIA
BIBLIOTECA AGROPECUARIA
DE COLOMBIA**

Analizado

**EL PROBLEMA AGRARIO EN COLOMBIA
Y SUS SOLUCIONES**

ABSALON MACHADO C.

Coordinación Editorial:



Carrera 13 B No. 25-76
Tel.: 283 98 45
Bogotá, Colombia

11 JUN. 1981

COLECCIÓN AGROPECUARIA DE BOGOTÁ
DUPLICADO

MACHADO C., Absalón

El problema agrario en Colombia y sus soluciones.

Bogotá: Fundación Mariano Ospina Pérez, 1981. 151 p.

INDICE

	Pág.
CAPITULO I – Políticas Agrarias en el período 1960 - 1980	7
1.1 El reformismo agrario	9
1.2 El desarrollismo agrícola 1975 - 1980	14
CAPITULO II – Evolución del Sector Agropecuario en las dos últimas décadas	27
2.1 Los cambios en Areas, Producciones y Rendimientos	29
2.2 La inversión Pública en el Agro	38
2.3 El Crédito Agropecuario	39
2.4 Los Insumos Agropecuarios	43
2.5 La Ganadería	46
2.6 El Empleo y la Situación Social	50
2.7 La Agroindustria y la Industria de Alimentos	55
CAPITULO III – La Comercialización de Productos Agropecuarios	61
3.1 Introducción	63
3.2 Importancia del Comercio y Algunas de sus características	64
3.3 La Política sobre Mercadeo y Comercialización en las dos últimas décadas	67
3.3.1 La década de 1960	67
3.3.2 La década de 1970	69
3.3.2.1 El IDEMA	69
3.3.2.2 La Red de Frío	72
3.3.2.3 La Bolsa Agropecuaria	72
3.3.2.4 La Comercialización de Carnes	73
3.3.2.5 El Mercadeo de la Leche	74
3.4 La Comercialización en los pequeños agricultores	76
3.5 Un intento fallido	80
3.6 Comercialización de productos pesqueros	81
CAPITULO IV – El Problema Agrario y sus Soluciones	87
4.1 Definición del problema Agrario	89
4.2 Soluciones al problema Agrario	96
4.2.1 Reforma del aparato institucional	97
4.2.2 Reforma Agraria	101
4.2.3 La Reforma del Sector Financiero	105

4.2.4	Soluciones al Problema del Mercadeo y la Comercialización Agropecuaria	107
4.2.4.1	El IDEMA	112
4.2.4.2	Los Fondos de Comercialización	114
4.2.4.3	Centro de Acopio y Centrales Mayoristas	117
4.2.4.4	El Mercadeo de Productos Pesqueros	121
4.2.4.5	El Mercadeo de Carnes	122
4.2.5	Estímulo y Fomento. La Agroindustria	124
Anexos Cuadros Estadísticos		129
CUADRO 1	Producción, área y rendimiento para 22 cultivos	131
CUADRO 2	Disponibilidad física y per capita de alimentos	132
CUADRO 2-A	Disponibilidad, producción y balance de comercio exterior de los principales alimentos 1960-1978	133
CUADRO 3	Disponibilidad física de los principales alimentos	134
CUADRO 4	Area y producción de los principales cultivos 1970-79	135
CUADRO 5	Aportes del presupuesto nacional al sector agropecuario	136
CUADRO 6	Gastos en investigación y adecuación de tierras	137
CUADRO 7	Crédito agropecuario	138
CUADRO 8	Jornales agropecuarios	139
CUADRO 9	Departamento Nacional de Planeación Programa de Desarrollo Rural Integrado "DRI"	140
CUADRO 10	Departamento Nacional de Planeación Programa de Desarrollo Rural Integrado "DRI" Ejecución Financiera	141
CUADRO 11	Superficie y porcentaje del área sembrada con semilla certificada en relación con el área total sembrada 1970-1979	142
CUADRO 12	Producción de semilla certificada 1970-1978	143
CUADRO 13	Insumos Agropecuarios	144
CUADRO 14	Costos de producción y rendimientos	145
CUADRO 15	Evolución de la productividad lechera	146
CUADRO 16	Márgenes de precios minoristas en seis ciudades colombianas 1977	147
CUADRO 17	Indicadores de eficiencia de instituciones mayoristas y minoristas en alimentos en Colombia (Miles de \$ de 1977)	148
CUADRO 18	Número de establecimientos y márgenes mayoristas y detallistas del comercio por grupos de productos. Colombia	149
CUADRO 19	Balance general del IDEMA	150
CUADRO 20	Estado de pérdidas y ganancias del IDEMA 1970-1977	151

Capítulo I

POLITICAS AGRARIAS EN EL PERIODO 1960 - 1980

1.1 EL REFORMISMO AGRARIO

Los años sesentas se caracterizaron por un amplio debate sobre el problema agrario en Colombia, que dio lugar a una política agraria reformista, cuya base fue el programa de la Reforma Agraria.

A diferencia de los años cincuentas, caracterizados por una política de ensayos y un tímido fomento agropecuario, la década del sesenta asistió a una política agraria de unos fines y objetivos muy definidos, que contó con el apoyo político del Frente Nacional. El reformismo agrario fue la primera y única política agraria del Frente Nacional; pero fue desmontada cuando ese acuerdo entre los partidos políticos llegó a su término; tuvo así un ingrediente político muy importante.¹

En el primer gobierno del Frente Nacional se produjo una gran discusión sobre el problema agrario, a raíz tanto de las denuncias que diversos sectores venían haciendo sobre un proceso de concentración de la propiedad territorial y de la proliferación del minifundio, como de los lentos avances de la producción agropecuaria, traducidos en crecientes importaciones de alimentos y alzas en sus precios. A ello se sumó el hecho de que el pacto bipartidista requería incluir el manejo del problema agrario en los esquemas del Frente Nacional, siguiendo los postulados de la Alianza para el Progreso, de introducir reformas en la estructura de la tenencia de la tierra.

Hubo varias concepciones sobre el problema agrario en el momento de discutir cuál era la política más apropiada para el agro. A las posiciones conservadoras de la SAC, que defendía a la clase terrateniente y propugnaba políticas para solucionar el problema del minifundio y acelerar el desarrollo de la agricultura comercial, y la de Gómez Hurtado que no consideraba necesaria más legislación agraria, se oponía la posición de los liberales encabezada por Lleras Restrepo. Este consideraba necesario hacer una política redistributiva, conformando una clase media rural para contener el flujo migratorio a las ciudades y acelerar el desarrollo empresarial en el campo.

El gobierno terció en esa disparidad de criterios y logró un acuerdo político para adelantar una reforma agraria, aprobada mediante la Ley 135 de 1961, originándose el conocido reformismo agrario.

La Ley 135 acogió la idea de conformar propiedades de tipo familiar, sin descartar la existencia de grandes unidades empresariales, siempre y cuando la tierra se explotara adecuadamente. Se consideró necesario redistribuir los grandes latifundios en aquellas zonas más afectadas por la violencia, mediante el sistema de compras de tierras por el INCO-RA para distribuirlas o expropiarlas con indemnización, según el caso. El reformismo agrario siguió en la realidad acelerando el desarrollo de la

agricultura mediante la vía junker, o conversión de los terratenientes en empresarios; la amenaza de expropiación tuvo ese efecto, y la agricultura en los años sesentas alcanzó niveles de producción y productividad nunca antes alcanzados.

Los resultados del reformismo agrario fueron muy claros: aceleramiento del desarrollo capitalista en el campo, un proceso dinámico de inversión pública en el agro (infraestructura e investigación), aumentos en la productividad (1965-1974); aceleramiento de los flujos migratorios campo-ciudad, aumentos en la producción y en la frontera agrícola, lento aumento de los precios agrícolas en el período 1960-70, racionalización del uso de herramientas de programación y de las estructuras institucionales, y una escasa redistribución de la propiedad territorial.

La reforma agraria fue un instrumento de desarrollo en el campo fácilmente manejable por la coalición bipartidista dentro de los moldes del desarrollo económico y social que el Frente Nacional quiso adelantar, impulsando inicialmente un esquema de industrialización por sustitución de importaciones, que seguía requiriendo de las divisas cafeteras para continuar importando la maquinaria y equipos que el crecimiento del país requería. No fue la reforma un instrumento que haya afectado la estructura de la propiedad, como algunos suponían a comienzos de la década de 1960; no, el desarrollo lento de la industria siguió haciendo compatible la vía terrateniente de desarrollo agrícola, en un país que avanzaba a pasos retardados en su desarrollo industrial.

El reformismo agrario fue una política intensa de fomento, de construcción de infraestructura y de racionalización de la acción del Estado sobre el agro; en ese sentido fue una política consistente y coherente que tuvo tres etapas muy definidas: una de iniciación o despegue (1961-1966), una de racionalización e intensificación (1966-70) y una última de desmonte (1970-74).

Entre 1962-1972, el INCORA sólo había adquirido 2.297.657 hectáreas, de las cuales el 12.60% las obtuvo por procesos de expropiación, compra y programa de aparceros y arrendatarios; un 12.40% por cesión de tierras; un 74.70% por extinción de dominio y el 0.30% restante por reversión, y otros conceptos. Del 12.60% ingresado por expropiación, compra y programa de aparceros (290.168 hectáreas), un 72.60% fue comprado directamente (210.816), el 1.20% correspondió a expropiaciones (3.427) y el resto provino del programa de aparceros y arrendatarios. Es decir, la afectación directa de la propiedad fue sencillamente ridícula; ello indudablemente no justificó el alarido de la clase terrateniente y su sistemática oposición a la reforma agraria; muchos de ellos salieron beneficiados al poder vender tierras de dudosa calidad al IN-

CORA, resolviendo algunos problemas financieros y trasladando así sus inversiones a otros sectores de mayor rentabilidad.

Una de las actividades más importantes del reformismo agrario fue la construcción de obras de riego y adecuación de tierras, en la cual se invirtió un alto porcentaje de los recursos del INCORA, para aumentar la productividad de las tierras. Sin embargo, la magnitud de las obras no fue espectacular en relación al esfuerzo hecho, debido a problemas de programación, descoordinación, aumento en los costos de las obras y la lentitud con que se realizaron algunas de ellas. Hasta 1976 se habían adecuado 135.380 hectáreas (109.440 en riego y 25.940 en drenaje), de las cuales 123.140 estaban en operación (97.200 en riego y 25.940 en drenaje). En una evaluación hecha por el Departamento Nacional de Planeación en 1977, se demostró que el Estado estaba subsidiando a los beneficiarios en el cobro de tarifas, en un 60%.

En 1968 se introdujeron las primeras reformas a la Ley 135, originándose a partir de 1970 la conformación de empresas comunitarias, pues el programa de constitución de unidades familiares no había mostrado sus bondades. Las empresas comunitarias y las cooperativas de comercialización fueron el esquema impulsado en la década de 1970. En 1978 había 1.335 empresas y grupos comunitarios con 12.724 familias en 286.121 hectáreas; con personería jurídica sólo había 242 empresas con 2.918 familias en 75.974 hectáreas. Era evidente que el nuevo esquema no había logrado progresar en relación al número potencial de beneficiarios, pues los campesinos no estaban capacitados para entrar a un programa cooperativo y comunitario y su mentalidad individualista les impedía avanzar por senderos no compatibles con su idiosincrasia. A fines de la década la gran mayoría de campesinos asentados en empresas comunitarias estaba reclamando la propiedad individual y la obtención de títulos para independizarse de las empresas; el ensayo no dio los resultados esperados por el Gobierno.

El crédito supervisado del INCORA con apoyo de fuentes externas, el funcionamiento de la Ley 26 de 1959 y luego del Fondo Financiero Agrario y los recursos de la Caja Agraria, fueron un apoyo decisivo a los agricultores para intensificar la producción en un período (1960-73) caracterizado en general por un lento aumento de los costos de producción.

La organización campesina fue impulsada a partir de 1968 como mecanismo de apoyo a algunos de los programas del INCORA y para atemperar los frecuentes ataques hechos a ese organismo. La ANUC logró organizarse rápidamente y se radicalizó a comienzos de los años setentas promoviendo invasiones de predios rurales para presionar el lento y ridículo reparto de tierras a los campesinos desposeídos. Esta radicalización se combinó con las fuerzas opositoras a la reforma agraria, iniciándose un proceso de desmonte del reformismo y una persecución al movimiento campesino. Este se dividió en 1971-73, apareciendo dos lí-

neas políticas en el campesinado durante el gobierno conservador de 1970-74. El Gobierno retiró su apoyo a la organización campesina que fue prácticamente desbaratada cuando la reforma agraria iniciaba su más nítido retroceso.

A partir de 1970-71 empezó a desmontarse la reforma agraria con el famoso acuerdo político de Chicoral, institucionalizado en 1973 con la ley 4a. de ese año que introdujo modificaciones a la legislación agraria en puntos esenciales como la definición de tierras adecuadamente explotadas, formas de pago de las tierras compradas o expropiadas, e introducción de la renta presuntiva y los niveles mínimos de productividad. Se hizo más difícil el proceso de expropiación, y el instrumento de los mínimos de productividad dio lugar a que los terratenientes y agricultores ineficientes tuvieran a la mano una serie de argumentos para demostrar por qué no obtenían esos niveles mínimos, quedando así protegidos de la posibilidad de expropiación.

La reforma agraria tenía grandes limitaciones, entre las cuales merecen mencionarse: la concentración del poder económico y social y su efecto sobre el ejercicio del poder político; la falta de una organización campesina sólida y fuerte con vínculos con el proletariado industrial; los obstáculos de tipo legal y reglamentario y la diferente interpretación a que se prestaba la legislación agraria; los errores cometidos por funcionarios del INCORA en la aplicación de la Ley, que crearon resistencia al programa; la falta de un convencimiento político decidido sobre la reforma agraria y de unas políticas de cambios estructurales en otros sectores de la economía.

Las Leyes 5a. y 6a. sobre creación del Fondo Financiero Agropecuario y la ley de aparcería fueron un buen complemento de la reforma agraria en su período de desmonte, y obedecían al nuevo esquema de desarrollo que venía implementándose desde inicios de la década de 1970, el cual promovía una industrialización que permitiera diversificar las exportaciones agropecuarias con productos industriales. En ese modelo, el aumento de la productividad del agro era esencial, la readecuación de todo el aparato crediticio que estableció la Ley 5a. tenía ese objetivo.

Pero el reformismo agrario no sólo se refería a la reforma agraria, era una política de desarrollo agropecuario que contenía claros elementos de fomento y estímulo a la producción y la productividad. El período 1960-72 se caracterizó por el crecimiento de la productividad en el agro y la introducción de mejoras en el sistema de comercialización, aunque éste no sufrió modificaciones de tipo estructural, estrangulando así muchos esfuerzos de productividad, desde el punto de vista de los ingresos de los agricultores.

La investigación agropecuaria, la transferencia de tecnología y la multiplicación de semillas mejoradas o certificadas adquirieron un gran impulso con la creación del ICA a comienzos de los años sesentas y el aumento continuo del presupuesto para investigación por lo menos hasta 1973.

Los convenios con entidades y fundaciones americanas para investigar y capacitar personal colombiano en el exterior y en el programa de post-grado en economía agrícola, creado con la cooperación ICA-Universidad Nacional, fueron creando una infraestructura científica y tecnológica que apoyó en forma decidida el progreso agrícola. Estos mecanismos fueron reforzados con la creación del CIAT, para investigaciones en ciertos productos específicos, y del ILMA, para capacitación e investigación en mercadeo agropecuario.

La estructura institucional del sector agropecuario fue adecuada a las nuevas condiciones de desarrollo agropecuario en 1968, dándole una nueva dimensión a la acción gubernamental en el campo, caracterizada por un deseo de racionalizar el manejo, programación, ejecución y uso de los factores productivos. Un gran esfuerzo se hizo en materia de coordinación de acciones a nivel oficial y se dio amplia participación a las agremiaciones privadas en la identificación de problemas y recomendaciones de política. La política concertada empezó a realizarse a partir de 1967, pero desafortunadamente ella no perduró mucho tiempo y el desmonte del reformismo cortó ese proceso que mostró en su oportunidad buenos resultados.

Los gremios agropecuarios debieron hacer esfuerzos para consolidarse, coordinarse y atender las exigencias de la política reformista, velando por la ejecución de una reforma agraria ajustada a los preceptos de la Ley. Ello permitió una acción más coordinada con las autoridades gubernamentales, pero algunos gremios se sumieron en crisis profundas en el segundo quinquenio de los años setentas, mientras otros no lograron consolidarse ni alcanzar una representatividad suficiente a nivel nacional. Los intereses regionales, de grupos, personales y a veces políticos, impidieron en las dos décadas pasadas la conformación de un estamento gremial que pudiera ser utilizado por los gobiernos como mecanismo de desarrollo. Mientras los cafeteros siguieron conservando su solidez gremial y encontrando nuevos campos de progreso, otros gremios retrocedieron o hicieron esfuerzos inútiles y muy pocos salieron avantes durante el proceso reformista.

Indudablemente, la acción gremial pudo frenar algunos intentos desviacionistas del reformismo, pero ciertos gremios que no tenían una visión global del problema agrario y del proceso de desarrollo, se desgastaron inútilmente enfrentándose a un reformismo que en el fondo los beneficiaba.

Algunos errores cometidos en la aplicación de la reforma agraria, las actuaciones equivocadas y a veces beligerantes de funcionarios del INCORA, la creación de un ambiente de conflicto con las exigencias de los campesinos y el deseo de conservar privilegios, no siempre claramente conseguidos, crearon un proceso de desmonte de la reforma agraria y toda la política que la complementó. Tal vez el error más grande del reformismo agrario fue haber pensado que era suficiente promover

transformaciones estructurales en el campo sin afectar las estructuras del sector industrial, financiero y de la comercialización; en ese sentido el agro fue en cierta forma víctima de las corrientes reformistas, aunque los resultados desde el punto de vista productivo, investigación, comportamiento de los precios, racionalización de la acción oficial, etc., pueden contrarrestar esa visión negativa del reformismo, que indudablemente no afectó las estructuras de la propiedad.

1.2 EL DESARROLLISMO AGRICOLA 1975-1980

Con la instauración del gobierno de López Michelsen se inició el desarrollo del nuevo tratamiento de la problemática agraria, dentro de un esquema que venía consolidándose desde el gobierno de Pastrana Borrero. Ese esquema ha consistido en tratar el problema agrario en los moldes de una economía de mercado que funciona libre de ataduras en el proceso de formación de precios y asignación de recursos, y donde el problema de tenencia de tierra se considera como un parámetro sobre el cual se debe dar el desarrollo agrícola, sin importar la tendencia que siga la estructura de la propiedad rural.

Esa concepción de libre actuación de las fuerzas del mercado es aplicable tanto a la agricultura como a los demás sectores económicos. La actuación del Estado se limita a una concertación con el sector privado para dar impulso al desarrollo.

Se le denomina desarrollismo agrícola porque no hay políticas tendientes a introducir reformas estructurales en el sector, se conservan los desequilibrios en la distribución del ingreso y la propiedad, no existe una política social en beneficio del campesinado y lo único que interesa es el crecimiento del sector tanto para el mercado interno como externo, en condiciones de competencia en el proceso acumulativo de capital. Las garantías e instrumentos para el desarrollo del capitalismo en el campo se tratan de implementar a través de varias medidas de fomento como el crédito, políticas de comercialización, precios, comercio exterior y asignación de responsabilidad al sector privado.

Sin embargo, como veremos más adelante, este esquema de políticas agrarias instaurado a partir del año 1973/74, funciona deficientemente porque el Estado no está en capacidad de ofrecer a los inversionistas reglas de juego claras, inversión pública y estímulos suficientes para un amplio desarrollo del sector agropecuario. Los enunciados de la política son claros pero su concreción real es pobre; se asiste así en el período 1974-1979 a un desarrollismo agrícola enclenque, que sume al sector agropecuario en una de sus peores crisis. Esta crisis trata de resolverse ahora con el Plan de Integración Nacional, cuya política agrícola camina por los senderos del desarrollismo y trata de fortalecer a éste con una serie de modificaciones en la actuación del Estado frente al problema agrario. Su expresión más concreta es un programa de inversión pública

en el agro tendiente a recuperar la productividad y modernizar el sistema de comercialización agropecuaria. Ese desarrollismo reforzado no contempla un tratamiento al problema de la tenencia de la tierra y considera que los mayores escollos al desarrollo agrícola se sitúan en el área de la comercialización y en la productividad agrícola.

1974-78 En el Plan para Cerrar la Brecha está contenida la concepción desarrollista del agro y el enunciado formal de la política que se pretendía adelantar. Después de reconocer la importancia y el potencial de desarrollo del sector y anotar que él ha recibido menos estímulos que los ofrecidos a otros sectores, especialmente al industrial, el Plan concibe una política dualista, dirigida la una al sector tradicional y la otra a la agricultura comercial, para desincentivar la migración rural-urbana y aumentar la oferta de alimentos.²

El Plan de Alimentación y Nutrición (PAN) y el Desarrollo Rural Integrado (DRI) fueron los dos programas básicos elegidos para racionalizar la inversión pública en el agro, producir más alimentos baratos y de valor nutricional y reducir el ritmo de la inflación. El DRI se concibió como la herramienta fundamental del PAN para aumentar la productividad, el ingreso real y el empleo en el sector rural.

Los dos programas anteriores se combinaban con una política de fomento a la agricultura moderna, que suministraría, además de productos para el PAN, excedentes para la exportación y generación de un mayor empleo.

En cuanto a reforma agraria, el Plan consideró necesario que el INCORA agilizará la definición jurídica de los predios que ya habían sido afectados y aplicara los criterios de expropiabilidad en regiones donde exista una fuerte presión sobre la tierra, "lo anterior significa que las condiciones sociales serán las que determinan la necesidad de aplicar la Reforma Agraria y no el criterio de buscar una mayor eficiencia mediante adecuación de tierras".

Los elementos básicos de la nueva estrategia de desarrollo agrícola fueron: frenar la migración rural-urbana acelerada por el Plan de las Cuatro Estrategias que incentivó la construcción pero no creó nuevas oportunidades de empleo en el campo, aumentar la producción de alimentos para contener el proceso inflacionario, y racionalizar el gasto público en el agro. Para alcanzar esas metas era necesario garantizar a los propietarios la no expropiabilidad de sus tierras, pero lanzándolos al mercado a una competencia libre de ataduras de controles de precios y subsidios.

Aunque esta política obedecía a la integración del sector agrícola a un marco estructural de desarrollo económico y social que se venía implementando desde comienzos de la década, donde el sector exportador pasaba a desempeñar el rol más dinámico adecuando el desarrollo productivo a una estrategia de exportaciones para resolver el tradicional estrangulamiento de la balanza de pagos, había problemas coyunturales

que estaban distorsionando las posibilidades de un funcionamiento más rápido del modelo, los cuales fueron argumentos básicos para implementar la nueva política agraria.

En la Emergencia Económica decretada por López Michelsen a fines de 1974³ se precisaron las causas de distorsión en el funcionamiento del modelo y los elementos para corregirlas. Fue notorio, como justificación para decretar la Emergencia Económica, el deterioro en el nivel de vida de la población colombiana y especialmente de la clase trabajadora, como consecuencia de un patrón de desarrollo con inflación que distorsionaba la distribución del ingreso; decía el Presidente López: "Como se desprende de los programas anteriores, la inflación es causa de la menor participación de los estratos más pobres de la sociedad en el volumen de ingresos generados por la actividad económica. El poder de compra de los trabajadores se ve disminuido al incrementarse el salario en menor proporción que los precios. La inflación y la expansión del comercio internacional han beneficiado en mayor proporción a determinados grupos de la sociedad, lo cual ha contribuido a empeorar una distribución del ingreso tradicionalmente inequitativa".

Una política antiinflacionaria que contuviera la concentración del ingreso, proceso amenazante de la estabilidad y permanencia de las estructuras de una sociedad democrática, era la punta de lanza de la política del Mandato Claro; en ese postulado debía enmarcarse la política agraria y la política económica en general. Mejorar el ingreso de los trabajadores era la alternativa para dinamizar el desarrollo productivo, ampliando el mercado interno y proyectándose con productividad en el mercado internacional. En esa lucha contra la inflación debe entenderse la estrategia de producir alimentos baratos y quitarle al sector una serie de trabas que se traducían en ineficiencia, baja productividad y lenta producción.

Los fenómenos que apoyaban la nueva estrategia de desarrollo para el agro fueron enunciados en la Emergencia Económica, eran básicamente los siguientes: a) Situación crítica del IDEMA al sostener un subsidio al trigo que lo fue convirtiendo en un Instituto inoperante en su papel regulador del mercado; b) El sostenimiento del CAT estaba conduciendo paulatinamente al agravamiento del déficit presupuestario y beneficiando más que proporcionalmente a los dueños de capital con un CAT indiscriminado que beneficiaba a exportadores y terratenientes más que a los trabajadores, el CAT no era flexible a las variaciones de precios internos y externos y condujo a exportaciones ficticias; c) La existencia de precios políticos desestimulaba la producción de bienes de primera necesidad, conduciendo a alzas posteriores mayores en sus precios; la desnutrición sólo se puede combatir con incrementos en producción de alimentos; d) Los bajos niveles de salario en las áreas rurales disminuían aún más su poder de compra; e) Era necesario aumentar la producción de bienes intensivos en mano de obra; f) Debía aplicarse la

renta presuntiva para evitar la evasión fiscal en los estratos rurales de altos ingresos; g) Se había presentado una caída en los precios del algodón, café, ganado y productos pesqueros y una fuga de alimentos hacia Venezuela y Ecuador, que agravaban la amenaza de la depresión; h) El desastre de Quebradablanca había creado un desorden económico y social en los Llanos Orientales y otras partes del país; i) Los déficits de Institutos como el ICA, IDEMA, C.V.C., INDERENA y otros, afectaban gravemente el desarrollo del sector; j) La disparidad en las tasas de interés y el mercado de los UPACS estaban favoreciendo a determinados grupos y creando una distorsión en el mercado de capitales.

Se inició así una nueva política agraria que en sus tres primeros años introdujo varias modificaciones a los esquemas de políticas existentes, con base en los postulados de la Emergencia Económica y la reforma tributaria del año 1974. Se produjo una incursión en el área financiera y tributaria que afectaba directamente al sector agropecuario⁴. Aquí señalamos las principales realizaciones en el período 1975-78, dejando los aspectos de comercialización para reseñarlos en un capítulo posterior.⁵

En primer término se saneó la situación del IDEMA, eliminándose el subsidio al trigo y asumiendo el Estado la deuda de ese Instituto pactada con el exterior; se restringieron sus operaciones en mercados minoristas y se pasó el desmote de algodón a las asociaciones de algodoneros. El ICA replanteó su política hacia la transmisión de nuevas tecnologías, se le autorizó el cobro de tarifas en sus servicios de control y vigilancia y la utilización de sus granjas con un criterio comercial. A la Caja Agraria se le inyectaron nuevos recursos para compensar los que había congelado en fertilizantes y se orientaron recursos adicionales a atender a los pequeños agricultores. Se adoptó el Código de Recursos Naturales Renovables, primero en su género en América Latina, y se refinanció a CECORA para evitar su quiebra por la imprudente política de importaciones de fertilizantes.

Con el criterio de hacer reforma agraria sólo en aquellas áreas donde la presión demográfica o el mal uso de los recursos así lo justificaran, se separaron dos funciones que realizaba el INCORA: la tarea de ingeniería consistente en la adecuación de tierras y la tarea jurídica de atender juicios de reversión al Estado de tierras incultas, expropiación y negociaciones directas con los propietarios. Se creó entonces el HIMAT como organismo encargado de desarrollar la primera tarea señalada y poner al día el cobro de tarifas por valorización en los distritos de riego, lo cual no se había hecho con el argumento de que siempre había obras adicionales y hasta tanto no estuviera terminado el distrito no se empezaban a cobrar. El Presidente reconocía no sólo que los resultados de la reforma agraria habían sido a todas luces insatisfactorias, sino también que "la verdad, monda y lironda, es que no se ha recuperado un solo peso por concepto de valorización de las inversiones en obras auspiciadas por

el INCORA", y se preguntaba: ¿"Cómo seguir considerando bueno el funcionamiento de un Instituto de Reforma Agraria que ni reparte tierras ni cobra por sus obras, cuyos gastos totales desde su iniciación superan los ocho mil millones de pesos?"

Los Decretos 132 y 133 de 1976 reestructuraron algunos organismos del sector agropecuario, entre ellos al IDEMA, y crearon una serie de Comités Nacionales y Regionales para la evaluación y programación de cultivos y recursos naturales; además, crearon el Comité de Coordinación Ejecutiva del sector Agropecuario, reforzándose así las labores de la Oficina de Planeamiento del Ministerio, OPSA. Se precisaron y adaptaron las funciones de las entidades adscritas al Ministerio y se fijaron nuevas funciones en materia de fijación de precios y cupos globales de exportación e importación. Se reestructuraron las Juntas de las entidades, avanzándose en la coordinación de éstas con el Ministerio de Agricultura.

En materia de legislación agraria, el Ministerio elaboró niveles mínimos de productividad agropecuaria, pero éstos no se aplicaron para expropiar tierras inadecuadamente explotadas según lo previó la Ley 4a. de 1973. Además, se declararon de alto interés nacional todos los programas de producción agrícola, pecuaria y aprovechamiento de bosques. Se definió además que un predio estaba dedicado eficientemente a la explotación agrícola, pecuaria o forestal, cuando la producción obtenida sobrepasara por lo menos el 25% de los niveles mínimos de productividad. Se expidió la Ley 6a. de 1975 sobre contratos de aparcería para fomentar los cultivos de pan coger. Se reglamentó el Capítulo III del Decreto 1366 de 1974 sobre áreas nuevas para establecer incentivos, estímulos y claras reglas de juego para desarrollar áreas no incorporadas a la producción, en las cuales el Estado garantizaba la inexpropiabilidad durante 25 años. Todas estas reglamentaciones se quedaron escritas porque no hubo la decisión política de cumplirlas y el desarrollo del país desvió la atención hacia otros problemas de mayor envergadura.

En 1976 se continuó con el proceso de liberación de los precios, pasando del régimen de control al de libertad a los aceites y grasas y productos concentrados para animales. En esa forma tres grandes sectores productivos como los aceites y grasas, la industria de concentrados y la avicultura debieron reajustar sus estructuras al nuevo período inflacionario, actuando en el mercado en una competencia libre de trabas aunque seguían ellos regulados por el régimen de licencia previa en las importaciones de insumos y productos terminados. Estos sectores rápidamente recuperaron sus niveles de inversión y pudieron reponer y ampliar equipos. A ello se sumó posteriormente la liberación de precios de la leche y un régimen de libertad vigilada para los insumos agropecuarios (fertilizantes y plaguicidas), además de un sistema de franja de precios para regular el precio del azúcar en el mercado interno. Se fue avanzando así hacia el modelo de libertad de precios de los alimentos,

con una política paralela de liberación de importaciones y rebajas arancelarias en algunos rubros, que sin embargo no avanzó lo suficiente, manteniendo niveles de protección altos para la producción agrícola y pecuaria.

Los efectos de la bonanza cafetera y la dinámica apertura de la "ventanilla siniestra" en el Banco de la República, fueron dificultando el control del proceso inflacionario, mientras la oferta agrícola no tenía la dinámica requerida para evitar la presión alcista de los precios de alimentos, ante una demanda creciente. Este desfase demanda-oferta se volvió crítico en el primer semestre de 1977 por los estragos causados por un verano riguroso de cerca de 9 meses, que se tradujo en una baja productividad y un desabastecimiento interno casi dramáticos por las bajas existencias del IDEMA hacia fines de 1976.

En 1977 se introdujeron así una serie de medidas y restricciones monetarias y cambiarias que a la larga fueron afectando a los sectores productivos por la escasez de capital de trabajo resultante de las restricciones crediticias. El crédito para agricultura se aumentó sustancialmente para 1977, y la Resolución 166 de 1977 del Ministerio de Agricultura condicionó el crédito del FFAP a la siembra de un determinado porcentaje del área financiada en cultivo de pan coger, medida que no se cumplió. Por otra parte se abrieron prácticamente las importaciones de alimentos y materias primas agrícolas, debiendo el IDEMA hacer un gran esfuerzo para garantizar el abastecimiento interno. Además, la Junta Monetaria redujo la tasa de interés de los créditos del FFAP del 15% al 12% para productos de subsistencia y las tasas de redescuento del Banco de la República de 12.5% a 8%. Estas medidas, sin embargo, no alcanzaron a contrarrestar el fuerte aumento en el costo de vida y en los precios de los alimentos durante 1977.

Los resultados de la pretendida política de impulso al sector agropecuario, tan pomposamente enunciados a fines de 1974 por el Presidente López, eran ya evidentes en 1977, y el mismo Presidente no pudo dementir la realidad en su informe al Congreso. La producción agrícola no aumentaba a las tasas requeridas, los precios de los alimentos seguían en ascenso, el ICA y el INDERENA se debatían en extrema pobreza y el INCORA estaba paralizado ante las providencias del Consejo de Estado que dejaron sin herramientas jurídicas al Instituto para hacer expropiaciones y adquirir tierras, al suspender las resoluciones 023/75 y 072/76 sobre mínimos de productividad y niveles de eficiencia. El DRI apenas empezaba a organizarse en medio de una serie de dificultades administrativas.

Hay un aspecto de acontecer agropecuario en el período 1975-80 que jugó un papel esencial en la formulación y orientación de la política agropecuaria, que merece señalarse aquí por ser un antecedente valioso para cualquier orientador de la política agropecuaria. Se trata de la labor de la Oficina de Planeamiento del Sector Agropecuario, OPSA.

OPSA ha tenido dos períodos bien diferenciados: el primero, que podemos denominar de estructuración y consolidación, se extiende desde 1970 a 1976, y el segundo, de decadencia y reestructuración, iniciado en 1976. Estos períodos no están aislados del marco general de políticas agrarias de la década de 1970. El primer momento de OPSA corresponde a la época del reformismo agrario y más concretamente al período de desmonte del reformismo y su tránsito al desarrollismo, donde indudablemente la Oficina jugó un papel importante en la reglamentación de algunos aspectos de las Leyes 4a. sobre Reforma Agraria, 5a. sobre Crédito y 6a. sobre Aparcería.

En el período 1970-76, OPSA pudo estructurarse llegando a conformar un equipo técnico altamente calificado, cuya labor, además de darle bases técnicas al último período del reformismo para tener una reglamentación que no pudiera manipularse políticamente, asegurándose así el tránsito del reformismo al desarrollismo, tenía como objetivo elaborar programas y proyectos de desarrollo que concretaran las políticas gubernamentales. Para adelantar esa labor se constituyeron grupos técnicos y se establecieron mecanismos de evaluación y programación agrícolas para tener una información útil en la toma de decisiones en programas de corto, mediano y largo plazo. La Oficina se dio una estructura acorde con sus funciones y fue manejada con un criterio técnico, sin que el clientelismo político pudiera sentar bases en ella; este aspecto le dio credibilidad y seriedad a OPSA.

En el primer período se iniciaron una serie de trabajos, entre los cuales merecen destacarse: el Plan Bovino; la constitución de mecanismos nacionales y regionales de evaluación y programación agrícolas; la organización de las estadísticas agropecuarias; el proyecto de regionalización agropecuaria del país; el estudio sobre las características del empleo rural; la iniciación del Plan Nacional de Comercialización Agropecuaria; la constitución de un grupo de agroindustria; la coordinación con las oficinas de Planeación de los Institutos Descentralizados; la contratación con el IGAG de un mapa de suelos del país; la constitución de un grupo de estudio sobre los insumos agropecuarios y la problemática ganadera, y la elaboración de documentos básicos para la determinación de políticas de corto y mediano plazo.

Desafortunadamente, razones de tipo político, estructurales y coyunturales, no permitieron usar todos estos mecanismos para una verdadera planeación, ordenación y orientación del desarrollo agropecuario del país. Al suspenderse la reforma agraria como política para el sector, las labores de una programación indicativa eran las más apropiadas al nuevo modelo de desarrollo.

El segundo período, de decadencia y reestructuración, corresponde ya a un criterio diferente en el manejo del problema agrario, consistente en el funcionamiento de una economía de mercado libre de ataduras de controles de precio y subsidios. Son las fuerzas del mercado las que de-

finen las orientaciones de la producción, la comercialización y el consumo, y no una oficina de planeación gubernamental. La misión de OPSA se redujo entonces a introducir correctivos inmediatos y de corto plazo, para atender desequilibrios graves que afectan o atentan claramente contra productores o consumidores. El período de OPSA, desde 1975/76 hasta el presente, lo denominamos de decadencia, porque dejó de ser una oficina de planeación y se convirtió en una simple oficina de trámites y decisiones del día; en un "apagador de incendios", abandonándose el concepto de programación.

Su evolución es entonces clara: todos los estudios que se venían elaborando se desmontan, algunos se terminan pero se quedan en los anaqueles de la biblioteca del Ministerio; el grupo de técnicos sale del Ministerio; se produce un asalto burocrático y clientelista a OPSA, donde cada Ministro y colaboradores inmediatos cumplen su papel de ofrecer puestos públicos como cuotas políticas, aspecto que se extiende en forma dinámica al resto de las entidades del sector agropecuario. Del ICA, INCORA, etc., sale el estamento altamente calificado y la descoordinación entre OPSA, y las Oficinas de Planeación de los Institutos se intensifica. Decae la labor de evaluación y programación agrícola, decaen la información estadística y la seriedad en muchos de los planteamientos de la Oficina, pues muchas decisiones quedan sometidas a las presiones gremiales o de personas ante el Ministro o Viceministro o Jefe de OPSA, con lo cual las bases técnicas para la toma de decisiones ya no funcionan.

La muestra más palpitable y clara del decaimiento de OPSA la constituye el hecho de que a partir de 1979 el Ministerio debe recurrir a contratar personas o asesores específicos para elaborar determinados trabajos requeridos para identificar problemas y generar soluciones, labores que antes la hacían los técnicos de OPSA. Además, a principios de 1980 se firma un convenio con el IICA para que asesore a OPSA en la formulación de programas para la ejecución del PIN y en la reestructuración del sector agropecuario incluyendo a OPSA. Esta es la muestra más evidente de la incapacidad del Ministerio de introducir los propios cambios que requiere la "Oficina de Planeación" y la estructura de sus entidades, debiendo recurrir a expertos contratados por organismos internacionales.

El desorden en que ha caído el sector agropecuario ha conducido a presiones gremiales para que se elaboren Planes Indicativos en el Ministerio, como una manera de poner orden en algunos sectores y recuperar nominalmente la imagen de la Oficina de Planeación.

Es necesario anotar, además, que el resultado de esa decadencia de OPSA ha sido el fortalecimiento de Planeación Nacional en el campo agropecuario, entidad que no confió en ningún momento la programación y ejecución de proyectos como el DRI y el Plan de Alimentación y Nutrición al Ministerio. Incluso más recientemente, la Unidad de Estudios Agrarios de DNP inició la elaboración del documento básico pa-

ra un Plan Indicativo del Arroz y otro de Pesca. Adicionalmente, la Oficina de Planeación del Ministerio participó marginalmente en la elaboración y formulación del diagnóstico y estrategias de desarrollo que el Plan de Integración Nacional identificó para el sector agropecuario; se limitó a hacer comentarios al documento ya elaborado en DNP.

Hoy una de las labores de OPSA, que merece algunos comentarios por la trascendencia que pudo haber tenido y que decayó precisamente en el período 1976-80, se refiere al funcionamiento de grupos de trabajo de evaluación y programación agrícolas.

Con el primer quinquenio de los años setentas empezaron a funcionar en el Ministerio de Agricultura grupos de trabajo mixtos por cultivos, cuya labor era la evaluación y programación agrícolas. Estos grupos fueron institucionalizados hacia 1975 y su labor culminaba año a año en un Seminario Nacional de Evaluación y Programación Agrícola que daba lugar a una publicación denominada Programas Agrícolas, donde se consignaban las metas de producción, crédito y comercio exterior de cada uno de los productos.

Posteriormente, en 1975/76, se institucionalizaron los Comités Regionales de Producción Agrícola y Recursos Naturales Renovables, en un intento de descentralizar las labores de evaluación y programación y perfeccionar la recopilación de información con datos más reales. Estos Comités Regionales propiciaron la participación de los diferentes estamentos regionales del sector agropecuario y empezaron a ser un foro interesante de discusión y análisis de la problemática agraria regional; especialmente porque se les dio una estructura específicamente técnica sin intervención o manejo de las autoridades Departamentales (gobernador). Los antiguos Consejos Seccionales de Desarrollo Agropecuario creados en 1971 con la participación del gobernador habían dado lugar a un manejo político y no técnico de los Consejos, siendo ello un escollo para su funcionamiento.

En realidad el Ministerio no hacía propiamente una programación agrícola, pues no tenía instrumento para orientar la inversión en el campo hacia las "metas" propuestas en los Seminarios de Programación; su labor se limitaba a evaluar los resultados de las cosechas y hacer una especie de "pronóstico" sobre las perspectivas de cultivos en la cosecha siguiente.

No existía una coordinación entre los mecanismos del crédito, la asistencia técnica, la política de precios de sustentación, exportaciones e importaciones, con los aspectos de la comercialización y distribución. Además, la falla más protuberante de todo ese mecanismo de evaluación y programación era la falta de un mecanismo que permitiera poner en práctica las innumerables recomendaciones y sugerencias que provenían de los Comités Nacionales y Regionales. OPSA hizo intentos de hacerle un seguimiento a esas recomendaciones y llegó a proponerle al Ministro la idea de que ellas, una vez analizadas por el Ministerio, se llevaran al

Consejo Asesor de Política Agropecuaria, para que allí se tomaran decisiones y se actuara para darle vida a la programación. El Ministro Pardo Buelvas recogió esta idea, pero su efímero paso por el Ministerio no le dio tiempo para poner en práctica ese mecanismo.

A partir del año 1976 se hizo una intensa labor de promoción y organización de Comités Regionales para darle más dinámica a la Programación; sin embargo, la Oficina de Planeación del Ministerio fue cambiando sus criterios sobre la bondad de este mecanismo y lentamente fueron desapareciendo los Seminarios Anuales de Evaluación y Programación, los Seminarios Regionales y luego los grupos nacionales de cultivos, quedando la labor de evaluación y programación en manos de OPSA, con unos sistemas de información que dejan mucho que desear. Debe destacarse aquí la buena labor desarrollada por el Comité Regional del Valle del Cauca, que además de evaluar cosechas y hacer pronósticos de las mismas, ha identificado programas regionales e incluso promovió y elaboró un censo agropecuario del Valle del Cauca, cumpliendo así el objetivo que inicialmente se había propuesto el Ministerio; éste es un ejemplo digno de imitar.

La evaluación y programación se hizo más para la agricultura que para la ganadería, pues en este último caso no alcanzaron a funcionar Comités Regionales y tampoco Grupos de Trabajo a Nivel Nacional; sin embargo, se alcanzaron a realizar dos Seminarios Ganaderos, que suministraron información útil sobre la situación del Sector Pecuario.

Más recientemente, a partir de 1979, se ha venido ensayando otro modelo diferente de Planeación Agropecuaria Regional, en un proyecto piloto de la FAO en el Cauca, cuyos resultados y bondades aún están por evaluar. Este proyecto es, sin embargo, una distorsión de un trabajo más integral y de alcances más ambiciosos que OPSA había iniciado en el año 1974/75 sobre Regionalización Agropecuaria del País.

La labor de evaluación y programación había conducido a OPSA en los años 1974-75 a identificar un proyecto que se denominó Banco de Datos del Sector Agropecuario, en un esfuerzo por dotar al sector de un mecanismo de información, elaboración y análisis de estadísticas, bastante necesario por las deficiencias notorias en ese campo. Los trámites burocráticos con la FAO para obtener una asesoría en ese campo y el desmonte de OPSA a partir de 1976 dieron al traste con dicho proyecto, siendo esta la hora en que el país no tiene estadísticas confiables, seguras y suficientes para conocer la situación del agro, pronósticos de cosechas, costos de producción, cabezas de ganado, número de fincas y propietarios, mercancías en almacenamiento, consumos y demandas, etc. Ello dificulta enormemente la toma de decisiones, y muchas siguen haciéndose empíricamente y a veces a ojo. Esta situación es simplemente lamentable y no sólo afecta al sector agropecuario; un país desinformado y sin estadísticas ciertas sobre lo que está sucediendo en aspectos fundamentales en su desarrollo, es un país en tinieblas.

¿Cuántas ideas, proyectos, experiencias se han desperdiciado en OPESA por falta de apoyo político, por desconocimiento gremial, por el asalto burocrático a los organismos del sector agropecuario, por la ineficiencia, por la movilidad permanente de funcionarios, o por simple incapacidad? ¿Cómo se hubiera podido beneficiar el desarrollo agropecuario si a OPESA se le hubiera dado la proyección que realmente debía tener? Estas preguntas invitan a la meditación sobre nuestro futuro agrario.

Al terminar la década de 1970, la concepción sobre el problema agrario había sufrido modificaciones en relación con los años sesentas. Lleras Restrepo había llamado la atención sobre el tema a principios de 1977, cuando anotaba que aún permanecía en el país la estructura latifundio-minifundio, con todas sus consecuencias perversas sobre la sociedad; pero agregaba que se habían multiplicado las empresas agrícolas que usaban trabajadores asalariados; la tierra agrícola y ganadera se trabajaba de mejor manera, aunque en muchas regiones de latifundio existían condiciones primitivas; la revolución "verde" había generado una concentración de la propiedad y la necesidad de aumentar la productividad y la producción se había vuelto más apremiante con el crecimiento de los centros urbanos. Todos estos elementos obligaban a un replanteamiento de la cuestión agraria y su solución que no puede ser la reforma agraria, dado el avance del capitalismo en el campo.⁶

El Ministro de Agricultura Pardo Buelvas, había planteado en 1975 algunos de los nuevos aspectos constitutivos del problema agrario, entre los cuales se destacaba también la problemática de la producción, especialmente de los insumos agropecuarios, el alza de la renta de la tierra, lo mismo que el desplazamiento de las áreas cultivadas por el fenómeno de la urbanización.

Anotaba el Ministro que los costos de producción agrícolas no podían seguir incidiendo en forma tan protuberante por el valor asignado al arrendamiento de la tierra "so pena de colocarse fuera de toda realidad económica"; y agregaba: "creo de la mayor importancia que se exploren las razones del mismo, pues lo cierto es que está interfiriendo nocivamente cualquier política de precios rentables para la producción agrícola y pecuaria y deformando la realidad económica de la actividad agraria nacional".⁷ El peso de la renta de la tierra sobre la actividad agrícola era, pues, una preocupación oficial pero no se hizo nada para modificar sus tendencias.

La ANDI también hizo pronunciamiento sobre el problema agrario en los años setentas. En la etapa de desmonte de la reforma agraria, el gremio de los industriales tenía muy claro que del acierto o desacierto de la reforma agraria dependían en gran medida las posibilidades del desarrollo industrial. Seguían siendo válidos sus postulados de la importancia de aumentar los ingresos de los sectores rurales para generar una mayor capacidad de compra y ensanchar el mercado interno, pero teniendo cuidado de no caer en un sistema redistribucionista que afectara

las zonas de alto desarrollo en detrimento de la producción. Advertía la ANDI al iniciarse la década de 1970, que no era posible acelerar el desarrollo agrícola y aumentar la producción y productividad de materias primas, si no se garantizaban las inversiones y desarrollos realizados sobre el agro. En ese sentido participaba de la idea de hacer un alto en el proceso reformista, porque éste estaba alejando la inversión en la agricultura por el temor a la expropiación de tierras adecuadas.

A principios de 1974, la ANDI volvió a analizar la problemática agraria, requiriendo un tratamiento prioritario al sector como fundamento de la estrategia industrial. Les preocupaba mucho a los industriales la continua migración rural-urbana y la poca capacidad del agro para absorber mano de obra; eran necesarias estrategias de retención de la población en el campo. Se hizo en esa oportunidad un llamado a reestructurar la propiedad agraria, pero con un sentido productivo e implementado con estrategias de comercialización.⁸

Para la SAC seguía existiendo un sector tradicional minifundista y un sector moderno tecnificado; pero el latifundio no era ya un problema al terminar la década, el problema seguía siendo el minifundio.⁹ Insistía la SAC en que la comercialización era uno de los mayores problemas de la producción agropecuaria, y que el reto para la agricultura era obtener mayores rendimientos, o productividad con bajos costos. Pero reconocía también que la demanda aparecía como el más serio limitante del progreso y bienestar rural. Esta concepción de la SAC sobre el problema agrario tocaba aspectos fundamentales y cambiaba completamente el panorama de las políticas agrarias, aunque dejaba a un lado los problemas relacionados con la tenencia de la tierra.

El Presidente Turbay hizo planteamientos en el mismo sentido en 1979 en el Congreso Agrario de Cali: El latifundio es ya historia del pasado, el problema de las gentes del campo es el minifundio y la comercialización es un obstáculo serio al progreso agrícola. Sin embargo, la concepción del problema agrario en el Plan de Integración Nacional fue más explícita en otros aspectos, aunque retomó buena parte de las tesis expuestas en Cali por el Presidente Turbay. La concepción del PIN está resumida en el siguiente párrafo.¹⁰ :

"...La productividad del sector agropecuario y del sistema de alimentos se ha estancado, los precios relativos de los alimentos se han incrementado, el mercado nacional funciona deficientemente y los recursos naturales renovables se explotan irracionalmente, incubándose así condiciones que dificultarán su eficaz contribución al desarrollo económico".

"Las causas fundamentales que ha identificado este diagnóstico son baja elasticidad de la oferta del sector agropecuario y restricciones al comercio exterior".

"La inelasticidad de la oferta se debe a múltiples factores, tales como la escasa y declinante inversión en investigación tecnológica y en ade-

cuación de tierra, la subinversión en infraestructura y servicios comerciales, el deficiente mecanismo de captación y de asignación de recursos crediticios, la falta de internalización de las economías externas para el uso racional de los recursos naturales y la escasa inversión en infraestructura que permita economías externas para la inversión en agroindustria”.

Al iniciarse la década de 1980 se había entrado así a una nueva concepción del problema agrario que, como veremos más adelante, no está exenta de imprecisiones, desviaciones y carencias notorias en el conocimiento de la dinámica agropecuaria y sus proyecciones.

En síntesis, puede afirmarse que en las dos últimas décadas sí hubo políticas agrarias, pero ellas no acertaron en definitiva en la solución de los múltiples problemas de la actividad agropecuaria; al contrario, algunos de ellos incidieron negativamente sobre el sector y lo sumieron en una crisis sin precedentes al término de la década pasada; que augura esfuerzos sin precedentes en lo que resta de este siglo para recuperar el sector y ponerlo a la altura del desarrollo.

BIBLIOGRAFIA

- (1) Las apreciaciones consignadas en este numeral son una síntesis del trabajo inédito de Absalón Machado C. El Reformismo Agrario en Colombia.
- (2) Departamento Nacional de Planeación (DNP). Para Cerrar la Brecha. Plan de Desarrollo Social, Económico y Regional 1975-1978.
- (3) Informe Presidencial sobre el Estado de Emergencia Económica. Noviembre de 1974, pág. 53.
- (4) Ver los postulados de esa política agraria en Absalón Machado C. “La Política Agraria del Gobierno de López Michelsen”, presentado en Seminario con Asesores de la Caja Agraria. Bogotá, Julio 31 de 1975.
- (5) Estas realizaciones están consignadas en las Memorias de los Ministros de Agricultura del período 1975-78 y en los Informes del Presidente de la República al Congreso Nacional, en esos mismos años.
- (6) Véase Editorial de la Revista Nueva Frontera No. 130, Mayo 11 – 17 de 1977.
- (7) Discurso del Ministro de Agricultura, doctor Rafael Pardo Buevas, al instalar en Ibagué el IV Seminario de Evaluación y Programación Agrícola. Septiembre 22 de 1975.
- (8) Consultar sobre los planteamientos de la ANDI: XXVII Asamblea General de la ANDI, Medellín, Septiembre 1971, e intervención de Luis Prieto Ocampo, Presidente de la ANDI, ante ingenieros agrónomos de Cundinamarca, reproducido en Revista Nacional de Agricultura de Enero de 1974, pág. 11-15.
- (9) Ver la presentación de la SAC en el IV Congreso Agrario Nacional Extraordinario, “Política Agropecuaria 1978-1982”. Cali, Agosto de 1978.
- (10) Departamento Nacional de Planeación. Política Agropecuaria y el Sistema de Alimentos. Diagnóstico Tomo I. DNP-UEA-013. Junio 12 de 1979, pág. 1.

COLECCION AGROPECUARIA DE COLOMBIA

Capítulo II

EVOLUCION DEL SECTOR AGROPECUARIO EN LAS
DOS ULTIMAS DECADAS

2.1 Los Cambios en Areas, Producciones y Rendimientos

El resultado de las políticas agrarias de las dos últimas décadas, puede verse examinando los principales aspectos de la evolución del sector agropecuario en el período 1960-1980.

Una visión muy global del comportamiento de las actividades primarias, está reflejada en el Gráfico No. 1, donde puede observarse claramente el continuo descenso de la participación de las actividades agropecuarias, pesca, caza, tala, corta y minería en el PIB en los últimos 20 años. Mientras tanto, el PIB industrial y la construcción, conocidos como sector secundario, muestran un estancamiento preocupante, si se les compara con el sector terciario o actividades no productivas, cuyo crecimiento es ascendente.

El sector agrícola aportaba en 1960 el 32.50% del PIB y para 1978 se estimaba esa participación en el 23.30%; en tanto que la industria manufacturera pasó del 17.80% en 1960 al 19.20% en 1978. El descenso de la participación de la agricultura en el PIB no significa una disminución de la producción agrícola, al contrario, ésta ha aumentado durante todo el período y el sector ha tenido su dinámica propia, siguiendo el lento crecimiento de la industria manufacturera que no ha podido proyectar un crecimiento más dinámico a la agricultura.

Si se considera la participación de la actividad agrícola y ganadera en el valor de la producción del sector agropecuario, es decir en el PIB agropecuario, se observa cómo la agricultura aporta más al valor del PIB que la ganadería; actividad ésta que muestra signos de un estancamiento.

Cuadro No. 1

PARTICIPACION DE LA AGRICULTURA Y LA GANADERIA EN EL PIB AGROPECUARIO.

Porcentajes

	1960	1970	1977
Agricultura	63.3	51.7	56.8
Ganadería	34.8	37.0	34.2
Otras Producciones	1.9	11.3	9.0
TOTAL:	100.0	100.0	100.0

FUENTE: Banco de la República. Cuentas Nacionales.

Gráfico No. 1

Porcentajes

PARTICIPACION % de los SECTORES EN
EL PRODUCTO INTERNO BRUTO A
PRECIOS CONSTANTES

30



Si consideramos el área y la producción de los principales 20 cultivos, más el café y la ganadería (producción de carne y leche), el panorama cambia un poco. La agricultura (incluyendo el café) ocupaba en 1960 el 15.40% del área utilizada, pero aportaba el 880% del volumen de bienes producidos, mientras la ganadería con el 84.60% del área sólo producía el 12.00% de los bienes. Para 1979 la situación no había variado apreciablemente, hay un descenso en el aporte productivo de la ganadería que sigue utilizando el 84.50% del área. (Cuadro No. 2). Esta situación es indicativa de una baja productividad ganadera y una estructura agraria donde el gran porcentaje de la tierra se usa en una ganadería extensiva, mientras un pequeño porcentaje de la frontera agrícola sostiene el grueso de la producción. Existe así aparentemente un potencial de desarrollo agrícola considerable, si se lograra un cambio en el uso de la tierra, desde una ganadería extensiva hacia una agricultura intensiva; lo cual requeriría indudablemente grandes inversiones en riego y adecuación de tierras.

Cuadro No. 2

**PARTICIPACION AGRICOLA Y PECUARIA EN LA
PRODUCCION Y AREA UTILIZADA** **Porcentajes**

	1960		1970		1979	
	Area	Producción	Area	Producción	Area	Producción
Café	4.4	2.7	4.4	2.2	4.3	3.7
Agricultura	11.0	85.3	10.0	86.6	11.2	88.9
Ganadería	84.6	12.0	85.6	11.2	84.5	8.4
TOTAL:	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE: Elaborado con datos DNP - UEA y OPSA

El término agricultura se refiere a los 20 principales cultivos.

La producción ganadera se refiere a leche y carne.

La producción física de los 22 principales productos agrícolas, sin incluir el café, creció a una tasa promedio anual del 3.80% entre 1960-1979, siendo notorio que en la década 1960-69 su crecimiento fue del 4.40% anual y en los años 1970-79, del 3.70%; se produjo así un descenso en el ritmo de crecimiento de la producción en la década pasada. Sin embargo, la producción per cápita de esos mismos 22 productos sólo creció al 1.080% entre 1960-1979 con tasas muy similares en cada una de las dos décadas (Ver Cuadro No. 1 del Anexo). A primera vista

este crecimiento de la producción per cápita de bienes agrícolas es insuficiente. Por su parte la disponibilidad física de los principales 18 alimentos producidos en el agro; creció en las dos décadas señaladas a un promedio del 3.8% anual, tasa similar a la mencionada para los 24 cultivos; y la disponibilidad per cápita creció al 1.1%. En el período 1960-69 la disponibilidad de alimentos creció al 3.7% y la per cápita al 0.7%, mientras entre 1970-78 los crecimientos fueron del 4.2% y 1.8% respectivamente; ello indica que en los años setentas hubo una mayor disponibilidad aparente de los bienes alimenticios, y como el ritmo de crecimiento de la población fue menor, ello indica que hubo un aceleramiento de la demanda. (Cuadro No. 2 del Anexo).

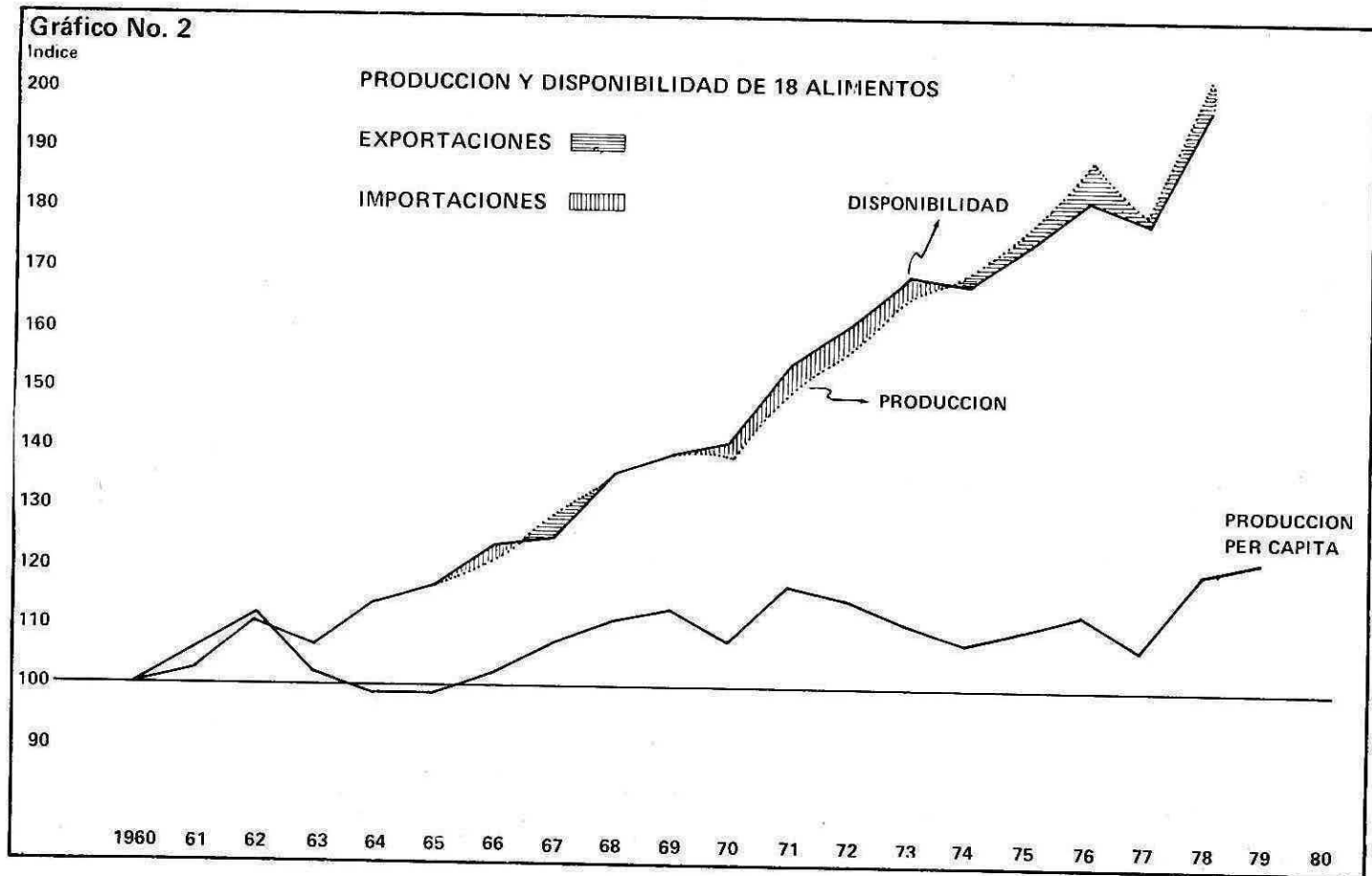
El Gráfico No. 2, referido a la disponibilidad y producción de los 18 productos alimenticios más importantes, y en el cual se han excluido el café, el tabaco, cacao, frutales, hortalizas, flores y fibra de algodón, que dan un balance neto positivo en exportaciones, indica claramente tres períodos bien diferenciados en el comportamiento de los alimentos: 1) De 1960 a 1965, se presenta una situación de equilibrio neto entre oferta y demanda de alimentos básicos; 2) El período de 1966 a 1974, caracterizado por una importación neta de alimentos que mantuvo una buena disponibilidad de bienes para el consumo interno, sacrificándose las exportaciones al consumo nacional, y 3) De 1974 a 1978 se registra una exportación neta de alimentos; se sacrificó el mercado interno para atender las exportaciones de alimentos (Ver Cuadro No. 2A del Anexo).

En síntesis, el período 1960-69 muestra un balance negativo en el comercio exterior de alimentos; mientras en los años 1970-78 se observa un balance positivo. Como la situación de precios internos es diferente, se puede concluir que en los años sesentas se prefirió el mercado interno al externo, garantizando estabilidad en los precios de los alimentos; pero en la década de 1970 se prefirió el mercado externo, generando una presión alcista de los precios, ya que la demanda interna fue mayor.

En los años 1960-72 el índice de precios al por mayor de los alimentos varió al 10.7% anual, mientras en el período 1972-79 creció al 28.0% anual. El índice nacional de precios al consumidor obreros-alimentos varió así: de 1960-72 al 11.5% anual y de 1972-79 al 26%.

Una discriminación de la disponibilidad física de los principales alimentos arroja el siguiente resultado (Ver Cuadro No. 3 del Anexo): carne y leche crecieron al 1.7% anual entre 1960-1978; cereales (incluyendo fríjol) al 4.3%, oleaginosas al 4.2%, azúcar y panela al 3.9% y varios productos (plátano, banano, papa y yuca) al 4.5%.

Estos crecimientos, mirados desde un punto de vista alimentario, indican en primer término que la disponibilidad de proteínas animales ha crecido por debajo de la tasa demográfica; es decir, su disponibilidad ha decrecido en términos per cápita; mientras las proteínas vegetales han estado por encima de crecimiento demográfico. El Cuadro No. 3, refle-



ja la composición de los principales alimentos del año 1960-79, siendo notorio de nuevo el descenso de carne y leche, y el estancamiento de las oleaginosas.

Como se comenta más adelante, la política lechera de control de precios y falta de estímulos a la producción que se desarrolló durante casi 30 años, no le permitió a este sector productivo atender y promover aumentos en los consumos, presentándose un descenso del consumo per cápita de leche en los años setentas del 2.30% anual, acentuándose así las deficiencias nutricionales de la población infantil en los estratos de menores ingresos; el consumo pasó de 77.4 litros/año en 1970 a 61.7 en 1980, según un estudio de la ANDI.¹

Cuadro No. 3

DISPONIBILIDAD FISICA DE LOS PRINCIPALES ALIMENTOS

Composición Porcentual

	1960	1970	1978
Carne y leche	27.8	26.1	19.5
Cereales <u>1/</u>	21.5	20.2	23.8
Oleaginosas	1.7	3.8	1.8
Azúcar y panela	11.1	10.5	11.5
Varios <u>2/</u>	37.9	39.4	43.4
TOTAL:	100.0	100.0	100.0

FUENTE: Cuadro No. 3 del Anexo

1/ Incluye frijol

2/ Plátano, banano, papa, yuca

El consumo per cápita de carne, que creció al 0.50% entre 1960-1970, muestra una disminución del 20% anual en la década de 1970. El porcentaje del gasto en carne que era en 1960 del 10.640% pasó en 1970 a 7.570% y en 1977 a 6.680% del ingreso y siguió reduciéndose ante los continuos incrementos en el precio de la carne al consumidor, produciéndose un aumento en el consumo de sustitutos como la carne de pollo.²

En materia de oleaginosas es bien conocido el déficit recurrente de aceites y grasas comestibles, pues la producción de soya y algodón fluctúa de cosecha a cosecha, siguiendo los movimientos de precios, mien-

tras el desarrollo de la palma africana fue muy lento entre 1960-75, con aumentos importantes a partir de 1978, pero aún no suficientes para suplir el faltante de aceites y grasas. El cultivo de la soya está limitado por el consumo de tortas, y el algodón afronta una crisis de productividad y costos que no le han permitido progresar en la década de 1970, siendo afectado adicionalmente por factores climáticos no fácilmente controlables, especialmente por la carencia de una infraestructura de riego, drenajes y obras de adecuación en la Costa Atlántica, Meta y Tolima..

Si se adopta la clasificación elaborada recientemente por Planeación Nacional,³ de agrupar los cultivos en dos grandes conglomerados, la agricultura comercial y la agricultura en transición, se pueden visualizar mejor los progresos alcanzados en el agro en las dos últimas décadas. El Cuadro No. 4 resume dicha situación.

La ampliación de la frontera agrícola en los cultivos comerciales fue mayor en los años setentas, con aumentos en producción similares a los de la década del sesenta, ya que la productividad física disminuyó en el último decenio en relación al anterior. La agricultura en transición también amplió su frontera agrícola en forma apreciable en relación a la década de 1960, pero tuvo un retroceso más acentuado en productividad.

Cuadro No. 4

VARIACION PROMEDIO ANUALES EN EL AREA PRODUCCION Y RENDIMIENTOS PARA 24 CULTIVOS 1960-1979 (Porcentajes)

Período	Cultivos Comerciales			Cultivos en Transición		
	Area	Produc- ción	Rendi- miento	Area	Produc- ción	Rendi- miento
1960-1970	2.9	5.6	2.6	-0.2	2.9	3.0
1970-1979	4.7	5.8	1.0	2.3	2.4	0.1

FUENTE: Elaborado con base en datos DNP - UEA y OPSA

Al considerar la agricultura en conjunto se observa una situación similar. La frontera agrícola creció más en los años setentas pero ello fue aparejado con un descenso notorio en productividad, manteniéndose una variación muy similar a la década de 1960. En el período 1970-75, cuando se produjo el desmonte de la reforma agraria, el descenso en productividad fue aún más dramático, lográndose una mejora en el subperíodo siguiente, explicada básicamente por dos buenas cosechas en los años 1978 y 1979. El Cuadro No. 5 refleja esa situación.

Cuadro No. 5

VARIACION ANUAL DEL AREA, PRODUCCION Y RENDIMIENTO PARA 24 CULTIVOS (Porcentaje)

	Area	Producción	Rendimiento
1960-70	0.8	3.8	3.0
1970-79	3.2	3.7	0.5
1970-75	4.1	2.9	-1.2
1975-79	1.9	4.6	2.7

FUENTE: Cuadro No. 1 del Anexo

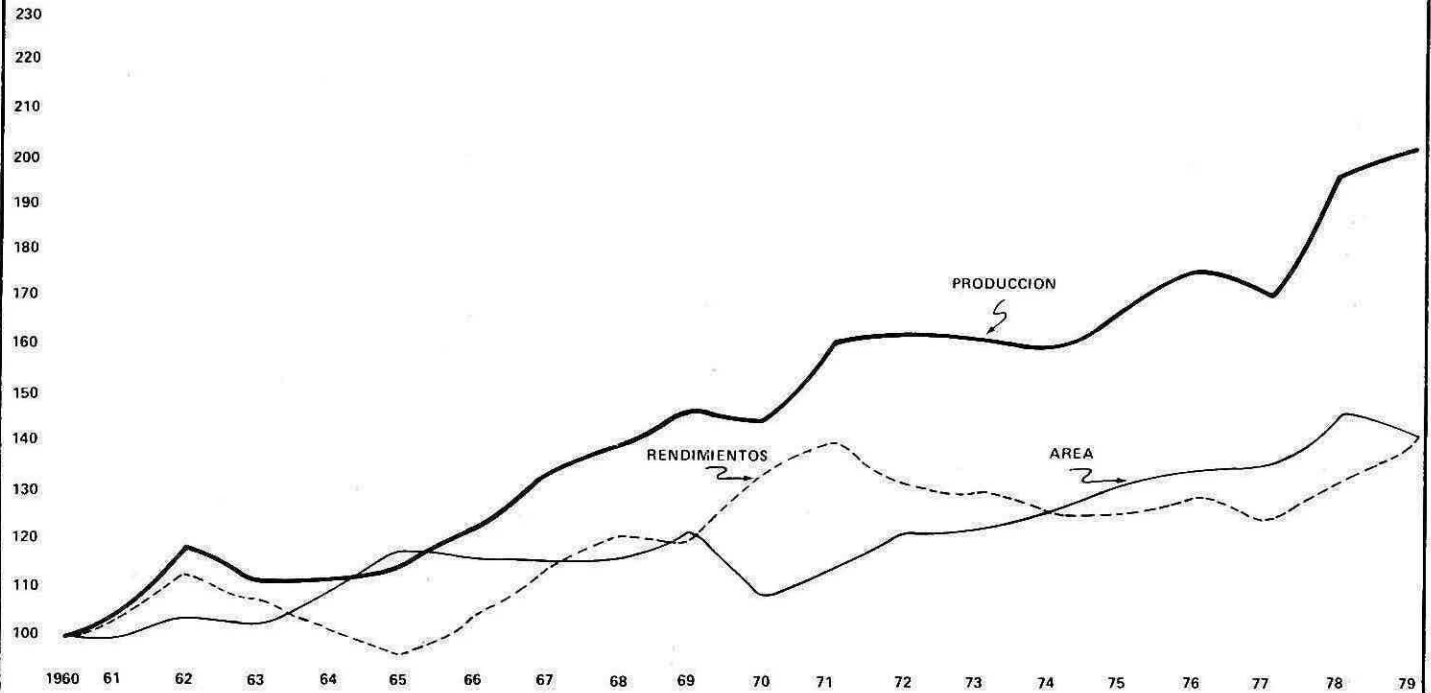
La década de 1960 se puede caracterizar como el decenio de la productividad, y la década de 1970 como la del estancamiento de la productividad. El Gráfico No. 3 refleja adecuadamente esta situación. La frontera agrícola prácticamente se ha estancado en los últimos cinco años, siendo supremamente lenta la incorporación de nuevas áreas a la producción; mientras la productividad se estancó y en algunos cultivos ha disminuido en relación a la existente a comienzos de la década de 1970.

Al adoptar la clasificación tradicional de los cultivos en comerciales, tradicionales, mixtos y de plantación, (Cuadro No. 4 del Anexo) para la década de 1970, se ve claramente cómo el área incorporada a la producción se destinó especialmente a la agricultura comercial y a cultivos de plantación, mientras la agricultura tradicional que agrupa a los pequeños productores amplió su área en porcentajes muy reducidos; los cultivos mixtos no ampliaron su área pero tuvieron aumentos en productividad importantes, tal como sucedió en la agricultura tradicional. Indudablemente la producción que más creció fue la comercial y de plantación (banano, cacao, palma africana).

En general sigue siendo válida la afirmación de que la agricultura colombiana ha respondido a las exigencias de la demanda, con algunos períodos de deficiencias en la producción de ciertos artículos, que se han traducido en alzas de precios e importaciones. La producción per cápita ha aumentado levemente y no se ha presentado en el país escaseces agudas o hambrunas como en otros países del Africa o el Oriente; en ese sentido puede decirse que el país responde a las exigencias del desarrollo con su producción agropecuaria; pero esa producción no avanza más allá por falta de una demanda interna más amplia; es decir, por las limitaciones del ingreso y su distribución. Lo que debe cuestionarse no es tanto la capacidad de respuesta del sector, sino el costo de esa respuesta. ¿A cómo está pagando la población esa producción y qué significa ello en términos de su ingreso?

Gráfico No. 3

INDICES DE PRODUCCION. AREA Y RENDIMIENTOS DE 24 CULTIVOS



El descenso y estancamiento de la productividad agrícola en la década de 1970, vinieron aparejados con un aumento creciente de los costos de producción; es allí donde está el problema básico de la producción, visto desde la perspectiva del ingreso del agricultor y la capacidad de consumo del pueblo colombiano. Las cifras de aumentos de la producción no deben utilizarse entonces para esconder una realidad que es dramática para el sector agropecuario.

2.2 La Inversión Pública en el Agro

Las variaciones en producción, productividad y áreas cultivadas son finalmente el resultado de la utilización de una serie de instrumentos o mecanismos que promueven la inversión en el agro; veamos brevemente algunos de ellos.

La inversión del Estado en el agro estuvo creciendo permanentemente en los años sesentas, pero registra un descenso y crecimientos negativos durante el período 1970-79 en términos reales. Como puede verse en el Cuadro No. 5 del Anexo, los aportes del Presupuesto Nacional al sector agropecuario pasaron de un índice de 100 en 1970 en términos reales a 25 en 1977 y 57 en 1979; es decir, en toda la década el Estado Colombiano estuvo insistentemente disminuyendo sus aportes para una serie de labores y actividades de investigación, extensión, inversión en infraestructura, capacitación, fomento, coordinación, etc. que necesariamente se reflejó en la crisis de productividad, característica de los años setentas. El valor real del presupuesto ejecutado en el sector agropecuario creció a una tasa negativa del 11.6% anual entre 1970 y 1978.

En actividades como investigación y adecuación de tierras, el descenso de la inversión pública fue espectacular en la década pasada, en comparación a los años sesentas. En el período 1964-1972 los gastos en investigación pasaron de \$34.7 millones a \$480.4 millones, lo que refleja un aumento anual en términos reales de 26.5% mientras en el período 1972-1978, el gasto sólo aumentó en términos nominales de \$480.4 a \$651.5 millones, registrando en términos reales un crecimiento anual del -17.9%; es decir, se produjo una caída espectacular (Ver Cuadro No. 6 del Anexo) en la investigación agropecuaria que afectó profundamente la productividad; sumió en una crisis financiera al ICA; condujo a un desmantelamiento del estamento científico y tecnológico de dicho Instituto por parte del sector privado y organismos internacionales y países vecinos; desestimuló la investigación y aumentó la brecha del conocimiento tecnológico entre el agro colombiano y el de otros países del mundo. Recuperar nuevamente ese personal, las inversiones y ponerse al día en tecnología, es un proceso que puede durar varias décadas y requiere de una inversión pública considerable.

Es curioso y paradójico que el esquema del desarrollismo haya conducido a esa situación tan deprimente de la investigación, cuando esa es

precisamente la base para avanzar en producción y productividad y poder competir con eficiencia en el mercado interno y externo.

Lo sucedido con los gastos en adecuación de tierras es todavía más grave, dada la magnitud del descenso de la inversión pública en esta actividad, a raíz del freno que se impuso a las labores del INCORA al iniciarse la década de 1970. Los gastos nominales en adecuación de tierras pasaron de \$ 197 millones en 1970 a \$ 45 millones en 1975 y ascendieron a \$ 205 millones en 1978. Pero en términos reales la caída fue más que espectacular, se pasó de un índice de 100.0 en 1970 a uno de 8.2 en 1975; y en 1978 sólo se había recuperado al 18.5. En todo el período 1970-78, el crecimiento anual de la inversión pública en adecuación, fue en términos reales del -19.1% (Ver Cuadro No. 6 del Anexo). El Gráfico No. 4 es un buen reflejo de lo sucedido a la investigación y adecuación de tierras en el período 1968-1978.

Pese a los esfuerzos hechos en los últimos 2 ó 3 años, no se han recuperado los niveles de inversión pública en el agro y la mayoría de los institutos del sector agropecuario siguen padeciendo déficit acumulados y sin posibilidad de emprender o intensificar programas. Entre 1978 y 1979 el presupuesto público de inversión en el agro creció en un 32.7% en términos reales; pero lo programado y previsto para 1980 representa un descenso real del -0.6% en relación a 1979; es decir, la tendencia crítica no varía.

2.3 El Crédito Agropecuario

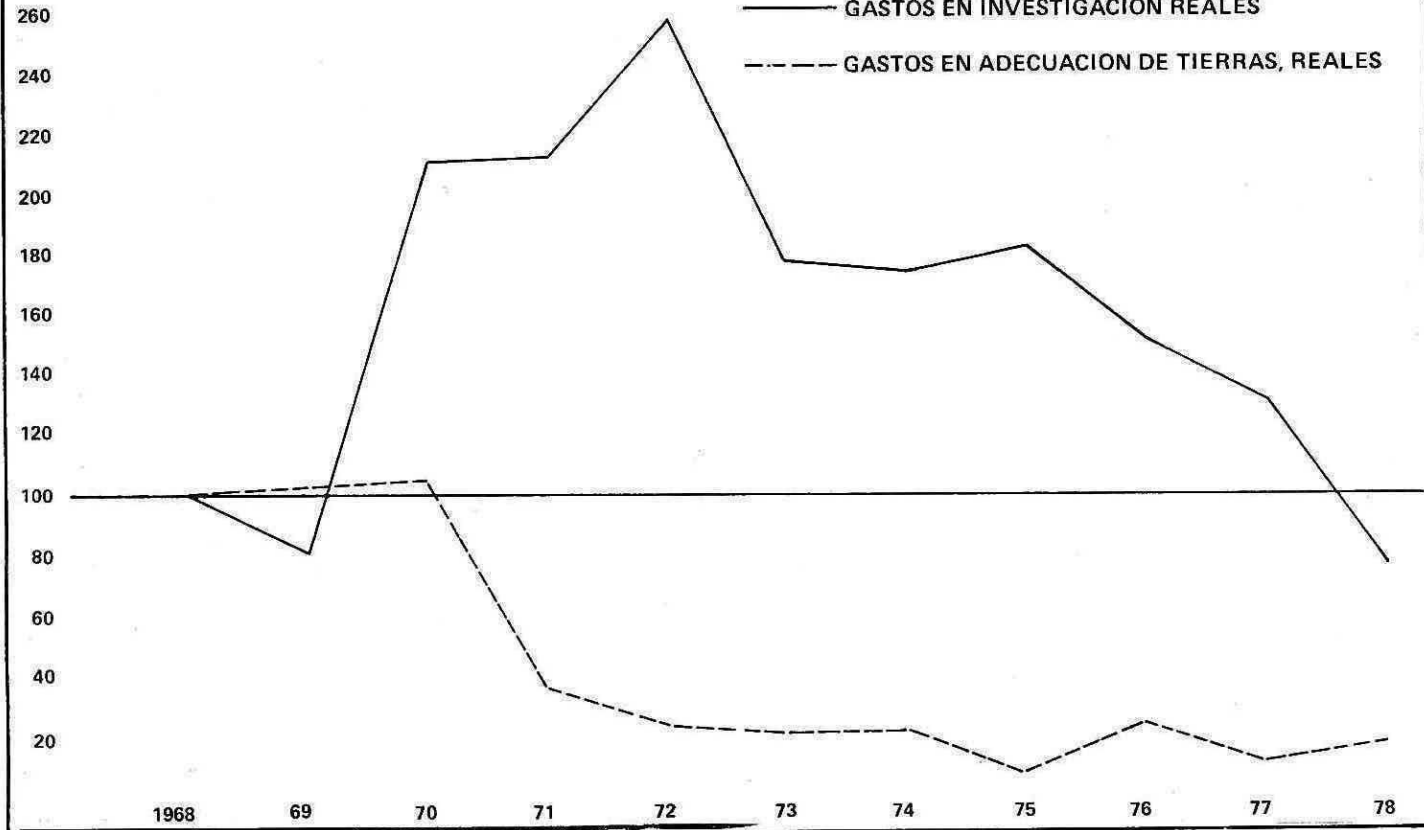
En materia de crédito agropecuario, las cosas no han marchado como se esperaba y las esperanzas puestas en la Ley 5a. de 1973 rápidamente se fueron desvaneciendo; para septiembre de 1978 el Fondo Financiero Agropecuario registraba un déficit de \$ 3.073 millones y las críticas a su funcionamiento eran cada vez más frecuentes.

La evolución del crédito en la década pasada muestra un descenso de recursos orientados al sector agropecuario en términos reales; su índice pasó de 100 en 1970 a 90.5 en 1978, con un leve aumento en lo programado para 1979. En el caso de la agricultura se registró un aumento del crédito en términos nominales del 23.5% y en la ganadería del 17.2% ; pero en términos reales el primero sólo creció al 0.4% anual y el segundo al -4.8% por año. El crédito total en términos reales estuvo decreciendo entre 1970 y 1978 (Ver Cuadro No. 7 del Anexo). El mismo fenómeno se observa con la cartera agropecuaria, que pasó de \$ 16.972 millones en 1974 a \$ 45.282 en junio de 1979, registrando aumento semestral del 11.5% ; en términos reales la cartera pasó de \$ 16.972 millones en diciembre de 1974 a \$ 16.771 en junio 1979; es decir decreció.⁴ El crédito del sector agropecuario ha venido perdiendo participación en el total del crédito institucional, configurándose una tendencia preocupante, pues cuando el sector más ha requerido de re-

Gráfico No. 4

Indice

40



cursos para atender los crecientes costos de producción y mejorar o mantener la productividad, es cuando esos recursos se han rezagado más acentuadamente en términos de las necesidades. *ew*

No es de extrañar entonces la situación que se aprecia en el Gráfico No. 5, donde se relaciona el crédito con los rendimientos agrícolas y las asignaciones del Presupuesto Nacional al sector agropecuario. La productividad durante la década de 1970 sigue más o menos el comportamiento del crédito real al sector. Esta insuficiencia de recursos institucionales para la agricultura, ha significado para muchos productores el tener que recurrir al crédito extrabancario con un costo financiero mayor, atizando así la inflación de costos del sector.

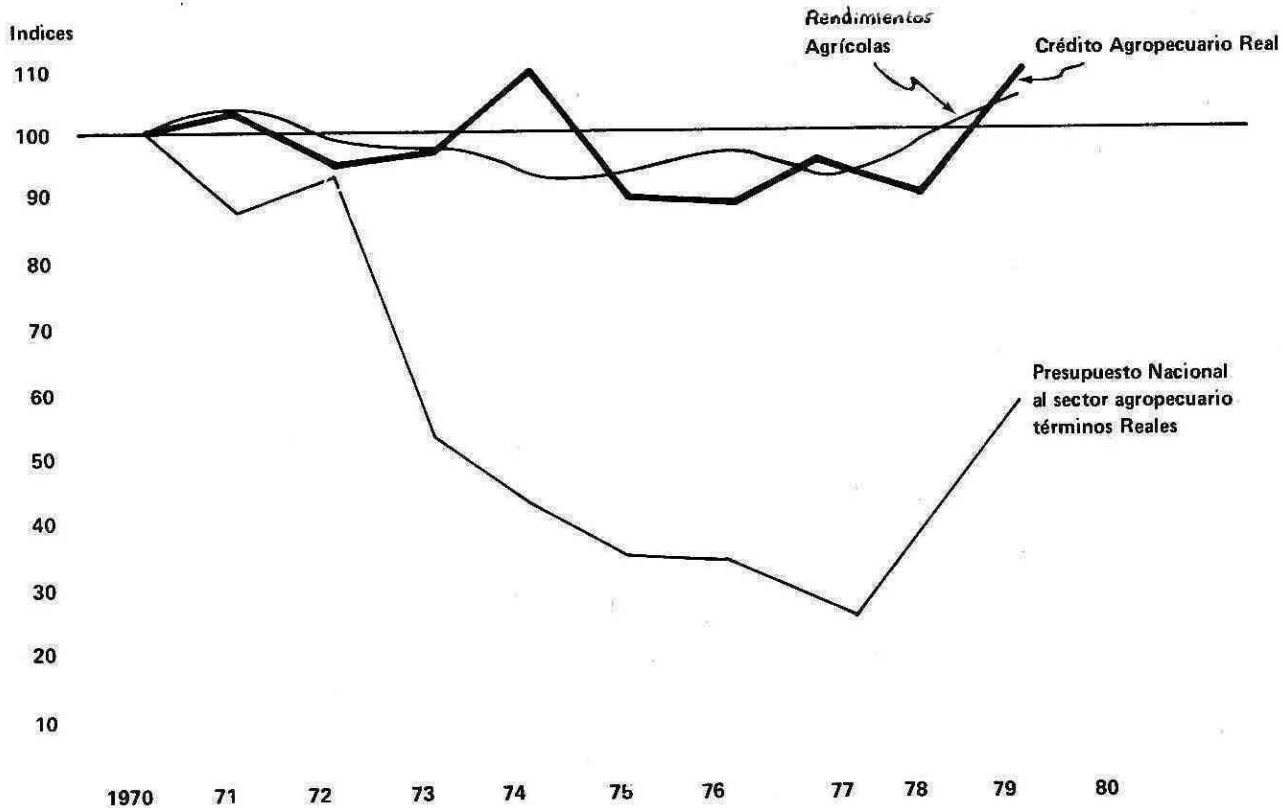
El estudio presentado por la SAC a su XX Congreso Agrario Nacional, resume así las causas fundamentales del escaso dinamismo de la liquidez agropecuaria y su pérdida de importancia relativa: "a) La carencia de fondos autónomos que nutran de recursos a la financiación agrícola y pecuaria y por tanto el hecho de que el crédito agropecuario se encuentre ligado más de lo deseable a la política monetaria; b) La pérdida de capacidad de competencia de las instituciones de fomento frente a otros intermediarios bancarios y no bancarios, y la falta de incentivos para que éstos puedan desarrollar una más amplia labor, lo que redundará también en la difícil situación financiera de estos intermediarios, que hace que tiendan a descapitalizarse y por ende a que su capacidad crediticia se resienta".⁵

Una entidad de fomento tan importante como la Caja Agraria, tenía un déficit acumulado en diciembre de 1978 de \$ 2.400 millones, ante el incumplimiento del Estado de la ley de capitalización de la Caja de 1971 (Ley 33). Además, para subsistir ha debido recurrir con más frecuencia a fuentes de recursos destinados a medianos y grandes propietarios, descuidando así su labor de atención a los pequeños; aunque debe reconocerse sus esfuerzos de utilizar las líneas de crédito del DRI para ampliar su cobertura a los pequeños agricultores. Entre 1974 y 1978, los préstamos de la Caja Agraria, por activos de los usuarios, se distribuyeron así: el de los pequeños pasó de 51.9% a 43.0%, el de medianos de 17.4% a 23.1% y de los grandes de 25.4% a 28.6%; es decir, la concentración en el uso del crédito ha aumentado.

A los factores anteriores se agrega el continuo aumento del costo de crédito, los interminables trámites administrativos para su obtención, la permanente modificación de las reglamentaciones de la Ley 5a., la dificultad de contar con nuevas fuentes de crédito; el congelamiento de recursos por los encajes marginales y las restricciones monetarias, y la dependencia de la política crediticia agropecuaria de la política monetaria.

En 1977 se reunieron el sector público y el privado para analizar la problemática del crédito agropecuario; allí se hicieron múltiples observaciones y recomendaciones para un mejor funcionamiento del Fondo Financie-

Gráfico No. 5



ro Agropecuario y en general del crédito institucional, pero ellas no tuvieron un mecanismo de seguimiento y se quedaron escritas, pese a su importancia.⁶

El Programa de Desarrollo Rural Integrado introdujo una nueva concepción del crédito para los pequeños agricultores, con un sentido productivo y de eficiencia, en lugar del tradicional de subsistencia. En principio, hubo dificultades en el funcionamiento del programa pero se notan avances importantes en los últimos años de la década del setenta. Indudablemente este crédito ha mejorado la situación de los pequeños agricultores en las zonas donde se realiza el DRI, crédito que es administrado por la Caja Agraria. Entre julio de 1978 y diciembre de 1979, el crédito DRI había aumentado en un 252%; pasó de \$669.6 millones a \$ 2.355.0 millones. Las familias beneficiadas con crédito y asistencia técnica DRI, que eran 27.405 en junio de 1978, alcanzaban a 45.062 en diciembre de 1979.

En general, los avances crediticios en la última década, aunque tuvieron un impulso definitivo con la Ley 5a. de 1973, se quedaron cortos para el sector agropecuario. No hay duda que el proceso inflacionario vivido por el país en los últimos 6 años, ha creado muchas distorsiones en los sistemas de captación y otorgamiento de recursos y ha dejado a las entidades encargadas de la ejecución crediticia, en una situación que merece revisarse a la luz de una estrategia de desarrollo para el agro.

2.4 Los Insumos Agropecuarios

Ningún factor es tan determinante en el largo plazo para mejorar la productividad que el paquete tecnológico de los insumos agropecuarios: maquinaria, fertilizantes, plaguicidas y semillas mejoradas y certificadas. Es fácil identificar en el país un progreso importante en la producción y utilización de **semillas mejoradas y certificadas**, y la existencia de una infraestructura de apoyo a esta actividad, fruto de grandes esfuerzos iniciados a mediados de los años cincuenta y especialmente en las dos últimas décadas.

En 1969 el ICA creó la División de Semillas con los servicios nacionales de certificación y producción. Hoy en día atiende a 42 empresas productoras de semillas certificadas, registradas y autorizadas, y a 6 empresas productoras de semillas seleccionadas de gramíneas y leguminosas forrajeras; la capacidad instalada es de 134.840 toneladas al año en 53 plantas de beneficio; esta capacidad se usa solamente en un 55% en promedio. La capacidad de secamiento es de 143.600 Kg/hora y de almacenamiento de 85.020 toneladas.⁷

Para la producción de semilla certificada se habían inscrito hasta 1978, 160 variedades e híbridos, y el ICA contaba con 10 laboratorios para el análisis de los materiales en proceso de certificación. Aparece así claro que Colombia dispone de suficientes elementos y capacidad em-

presarial e investigativa para atender las necesidades del sector agropecuario en materia de semillas y proyectarse con este renglón productivo y agroindustrial en los mercados externos.

Entre 1965 y 1975 se duplicó el área que usa semillas certificadas y mejoradas, y como se aprecia en el Cuadro No. 11 del Anexo, el área sembrada con este tipo de semillas pasó de 696.000 hectáreas en 1970 a 901.100 en 1978, con un crecimiento promedio anual en ese período del 3.28%. El total del área aldonera y sorguera usa semilla certificada y la soya también se acerca a esos niveles de utilización seguida de la cebada y el arroz; pero aún se puede avanzar mucho más en ese proceso para mejorar la productividad.

Los volúmenes de ventas de semilla certificada aumentaron al 4.80% anual en la década pasada, con fluctuaciones importantes en algunos años. El consumo de semilla certificada pasó de 32.005 toneladas en 1970 a 58.352 en 1975 y a 59.208 en 1978 y la producción tuvo un comportamiento muy similar; aparentemente ello indica que la capacidad instalada se usa en la medida del consumo interno en cada cosecha (Ver Cuadros No. 12 y 13 del Anexo).

Es importante señalar que dentro del paquete de insumos, las semillas son el único producto cuyos precios no han crecido por encima de los precios de los productos agrícolas, y cuya producción ha sido suficiente para atender la demanda, facilitando su uso a los agricultores más progresistas; igualmente se han hecho importantes exportaciones de semillas.

Otro insumo importante es el uso de **maquinaria y equipo**; la mecanización del agro es el reflejo de un uso más intensivo y racional de los recursos y del paquete tecnológico. Entre 1960 y 1975 se presentó un aumento en la mecanización pero con tasas de crecimiento que tendieron a decrecer. Entre 1950-60 el aumento del área mecanizada fue del 5.00%, en la década de 1960 del 1.40% y entre 1970-75 del 1.00%; aparentemente el área mecanizable y apta para la agricultura en zonas planas ha ido llegando a su límite rápidamente, dentro del actual patrón tecnológico y estructura de costos y precios.⁸

El promedio anual de tractores importados en las décadas de 1960 y 1970, ha sido muy similar; pero la potencia del parque de tractores ha variado, en los años sesentas aumentó al 4.90% y entre 1970 y 1976 al 1.90%.⁹ Esta desaceleración no sólo se explica por el lento aumento de la frontera agrícola: el creciente aumento de los precios de la maquinaria y la restricción de los programas específicos de crédito para estos rubros han afectado el uso de estos elementos.

La mecanización ha transformado algunas áreas de agricultura comercial y producido un desplazamiento de mano de obra que no puede considerarse en sí como perjudicial; lo preocupante es que paralelamente no se han creado en esas zonas oportunidades de trabajo para los despla-

zados, quienes han debido migrar a los centros urbanos, donde tampoco encuentran trabajo.

Los fertilizantes son indispensables para mejorar o mantener la productividad cuando se les usa apropiadamente y en complemento con otros factores. Su consumo muestra un comportamiento similar al de la maquinaria: crecimiento del 20.5% anual entre 1950-59; del 10.2% entre 1960-69 y del 5.8% entre 1970-1978. La evolución del consumo de fertilizantes compuestos y urea entre 1970-79, consignada en el Cuadro No. 13 del Anexo, indica que esos dos insumos crecieron en esa década a un promedio de solo el 4.0% anual; cifra preocupante si se consideran los bajos niveles de fertilización en la agricultura y el casi nulo consumo de fertilizantes en la ganadería para mejorar pastos. El alza de los precios de estos productos, muy ligada a las variaciones en el mercado internacional, ha sido el factor básico del bajo consumo de fertilizantes en la década pasada. La crisis de productividad está muy ligada al poco uso de fertilizantes por su alto costo en los últimos años.

Es necesario anotar que el país ha seguido una política errada en materia de producción de fertilizantes, pues no solo el control de precios ha desestimulado nuevas inversiones en este sector, sino que el mismo gobierno ha aumentado los precios de productos como el gas, básicos en la producción de urea. El aplazamiento de las inversiones de Abocol para reemplazar su planta de urea destruida en 1977, ante la variación de los precios de sus materias primas y la permanencia del control de precios de los productos terminados, es un signo que pesará negativamente sobre el sector agrario durante mucho tiempo. Tanto Abocol como Monómeros Colombo-Venezolanos tuvieron pérdidas monetarias en 1979, adjudicadas al control de precios.

La formulación de plaguicidas se inició en 1963, existiendo actualmente unos 19 laboratorios formuladores. Los precios de los ingredientes activos, en su mayoría importados, han aumentado aceleradamente a partir de 1973; entre enero de dicho año y junio de 1975 crecieron al 38.5% anual y de allí en adelante han seguido ascendiendo sin parar, aumentando los costos de producción agrícolas y haciendo más difícil mantener la producción.

El uso de este paquete tecnológico no sólo ha aumentado la brecha de productividad entre la agricultura empresarial y la de pequeños agricultores, también ha creado serios interrogantes ecológicos y de conservación del medio ambiente, que deben tenerse en mente cuando se establecen políticas de largo plazo. No es que sea malo o deba prohibirse el uso de insumos como los plaguicidas o fertilizantes; al contrario, ellos son necesarios pero deben usarse apropiadamente para evitar los daños sobre la fauna, el hombre, las aguas y el medio o habitat del ser humano. El uso del control integrado de plagas es una alternativa interesante que se viene desarrollando desde la última década y sobre el cual será necesario intensificar esfuerzos.

A pesar de todo el avance presentado en la revolución tecnológica en el agro, el país está aún muy lejos de adoptar un patrón tecnológico acomodado a sus condiciones tropicales que le permita ponerse a la altura de la productividad alcanzada por otros países; no basta copiar la tecnología desarrollada en los países más avanzados y de climas mediterráneos: se debe intensificar al máximo la investigación si el país desea resolver sus problemas de productividad. La tecnología no sólo debe compatibilizarse con el medio físico y natural del trópico, debe tener en cuenta el aspecto económico y social en que se desarrolla.

El resultado económico y físico del paquete tecnológico se sintetiza en los costos de producción y en los rendimientos físicos de los cultivos. En el Cuadro No. 14 del Anexo se recoge una serie de costos y rendimientos para la década de 1970 que reflejan nuevamente la crisis dramática de productividad, pues mientras la productividad promedio de los cultivos allí consignados solamente aumentó en una 1/5 parte en la década, los costos promedio aumentaron en un 400%. Este fenómeno se tradujo en una presión alcista de los precios de los alimentos, sin precedentes en la historia del país; ya vimos atrás que entre 1972-1979 el índice de precios al consumidor obreros-alimentos varió al 26% anual. Estos aumentos de precios no necesariamente significaron mejoras en la rentabilidad para los agricultores.

2.5 La Ganadería

Es un hecho conocido por el país que la ganadería colombiana no ha registrado incrementos significativos en su producción y en la productividad; ya mencionamos cómo el consumo per cápita de carne ha venido descendiendo, e igual tendencia muestra la producción per cápita, que de acuerdo con estadísticas de Fedegán creció en los años sesentas al 1% anual y en el período 1970-78 al -2%; es decir registró un descenso permanente en la década pasada.

Casi todas las apreciaciones sobre la crisis de la ganadería coinciden en señalar que ella obedece fundamentalmente a la baja productividad, frente a un crecimiento permanente de costos y la escasez de recursos crediticios; además se señala la idiosincrasia de los ganaderos que los ha llevado a establecer una ganadería extensiva que no utiliza las tecnologías desarrolladas en el país y en el exterior.

La tasa de natalidad ganadera en el país se sitúa entre el 40 y 50%; ello representa más o menos la mitad de la tasa recomendada. La tasa de mortalidad para ganado adulto es del 6% y para terneros del 10%; estos porcentajes son el doble y triple respectivamente de lo recomendado por los técnicos, indicando un deficiente nivel preventivo de las enfermedades. El caso de la aftosa es un buen ejemplo; hace poco, tanto el gerente del ICA como de VECOL llamaban la atención sobre el bajo nivel de aplicación de la vacuna anti-aftosa por desidia de los gana-

deros. Las praderas naturales adolecen de grandes deficiencias para la adecuada nutrición animal, y se traducen en bajas producciones de carne y leche por hectárea; de 18 millones de hectáreas explotadas en ganadería, sólo 8 tienen pastos mejorados aptos para una mayor producción.¹⁰

La alta edad de degüello en el país, que se sitúa por los 4 años, es uno de los indicadores más claros de la baja productividad; pues la edad promedio más adecuado parece ser la de 2½ años para un mismo peso por animal; es decir, mientras en Colombia se ceba un novillo, en Argentina ceban 1½. La tasa de extracción, o cantidad de cabezas de ganado que se extraen al año del ható nacional, es del 10%, mientras en países de alta productividad alcanza entre el 25 y 30%.

Todos los indicadores confluyen a una baja productividad, que no es accidental, es estructural y está relacionada con el mercado, la producción, el tipo de empresario, los mecanismos crediticios, las razas de ganado, las praderas, la falta de una investigación más intensa, la característica y ubicación de las tierras, el precio de los insumos, etc. Lo que queremos anotar es que no se han hecho avances en este campo a nivel de aplicación y adaptación de tecnología; lo cual ha sumido a este sector productivo en una crisis que requiere de muchos esfuerzos y capacidad empresarial.

Las reformas crediticias y tributarias de la década de 1970, y muy especialmente las de los años 1974/75 a raíz de la emergencia económica, no favorecieron a la ganadería colombiana y trataron de gravarla más de lo acostumbrado pero sin ofrecerle elementos para mejorar la productividad. Esas reformas tributarias favorecieron la conversión de fincas de cría a ceba y aceleraron el traslado de crías a regiones como los Llanos Orientales para gozar de algunas exenciones; la renta presuntiva no parece haber afectado a las tierras ganaderas ociosas o subutilizadas, aunque en la actualidad ello puede estar pasando en algunas zonas por la baja rentabilidad de la ganadería.¹¹

Las exportaciones de carne, que son un elemento importante en la generación de una dinámica de mejoramiento tecnológico de la ganadería colombiana, en cuanto lanza a los productores a competir con base en calidad y precios, han venido a menos por razones de mercados y por la continua alza de costos de producción que no ha facilitado una ganadería más eficiente y productiva, pasando a un uso más intensivo de los factores productivos ganaderos.

En un estudio reciente del Banco Ganadero realizado sobre 322 fincas de los municipios de mayor densidad ganadera del país, se anota que la rentabilidad inmediata de la ganadería es del 2.20% anual y sólo el 25% de las fincas registran rentabilidades por encima del 6%, mientras otro 25% tiene menos del -1.6%. Esta rentabilidad no tiene parangón con los rendimientos inmediatos de títulos como certificados de

cambio, depósitos a término y títulos de participación, que se sitúan en 22%, 31.9% y 33.6% respectivamente.¹²

El estudio señalado, después de equiparar las inversiones con tasas de recuperación de la inversión considerando la devaluación y la valorización de activos y tierras, concluye que aún así la ganadería tiene una rentabilidad real inferior a las mejores opciones que ofrece el mercado de valores, como se puede ver en el Cuadro No. 6.

Las razones más inmediatas de esta situación las encuentra el Banco Ganadero en: a) El precio del ganado ha estado bajando en términos reales en los dos últimos años, y b) la ineficiencia de una fracción importante de las fincas, sea por manejo inadecuado o bien por falta de capital para dotarla mejor.

Cuadro No. 6

DATOS COMPARATIVOS DE RENTABILIDAD REAL (Base: Valorización Ganadera)

Inversión (caso promedio)	Rentabilidad Inmediata Neta y Real
Certificado de Cambio	5.9
Título de Participación B.R.	5.6
Depósito a término en banco	4.3
Ganadería	1.7
Acciones	1.4
UPAC	-0.3

FUENTE: Banco Ganadero. Resultados de la Encuesta de Rentabilidad Ganadera.

El Cuadro No. 7 resume la situación de la ganadería colombiana, en cuanto a sus parámetros más importantes, y aunque ella está basada en una encuesta de 322 fincas, es indicativa de la situación general.

En cuanto a la ganadería de leche, es mucho lo que se ha escrito mostrando el grado de postración de esta industria por la política de control de precios que perduró hasta fines de 1979. Pese a las dificultades producidas por la falta de estadísticas confiables, puede hacerse una indicación general sobre lo sucedido a la producción en los últimos años; los aspectos de consumo y comercialización se analizan en el capítulo siguiente.

Roberto Junguito en un análisis reciente de la problemática lechera¹³ concluye que la producción lechera se ha incrementado apenas al nivel del crecimiento de la población colombiana en el período 1950-70; mientras en los años 1974-79 los crecimientos han sido del 5.1% anual según Cicolac, y del 5.2% según OPSA, lo cual reflejaría un aumento

Cuadro No. 7

RESUMEN DE LAS RENTABILIDADES DE LA ACTIVIDAD GANADERA

Promedio Nacional	Rentabilidad		Capaci- dad de carga (en uso)	Nata- lidad %	Mor- tali- dad %	Produc- ción %	
	Dife- rida	Inme- diata					
a) Toda clase de fincas	26.4	2.2	28.5	1.03	49.0	1.2	9.9
b) Fincas lecheras	27.1	3.0	30.0	1.54	68.3	2.2	2.9
c) Fincas de cría y levante	27.0	1.5	28.5	0.95	47.6	1.4	16.1
d) Fincas explota- ción integral	25.9	2.6	28.4	1.09	47.9	1.0	5.0

FUENTE: Banco Ganadero. Resultados de la Encuesta de Rentabilidad Ganadera. Revista Carta Ganadera Mayo de 1980; pág. 8.

en el consumo per cápita en la década pasada; estos datos difieren apreciablemente del trabajo de la ANDI, donde es claro el descenso del consumo per cápita, considerando la entrada y salida de productos lácteos al país y la producción respectiva. En el Cuadro No. 15 del Anexo se puede ver la evolución de la productividad lechera.

Las cifras del Ministerio de Agricultura sobre la composición del hato lechero muestran que el ganado selecto no constituye más del 50% de las vacas en ordeño, mientras el ganado criollo y de doble fin es más del 70% del hato lechero; es decir, la ganadería de leche colombiana no es una ganadería especializada. También es fácil ver en las estadísticas que los aumentos en producción de leche se obtuvieron más con base en el aumento del número de vacas en ordeño en el período 1950-70, que en aumentos en productividad; mientras en la década de 1970 es más notorio el aumento de productividad, proveniente de ganaderías selectas, combinado con crecimientos en el hato ganadero.

La situación anterior no sólo es el reflejo de los esfuerzos de productividad realizados por los empresarios lecheros que tienen esa actividad como fuente principal de sus ingresos; los aumentos en los precios reales de la leche en los últimos años también ha permitido incrementos

importantes en producción.¹⁴ Sin embargo, la rentabilidad de la ganadería de leche sigue siendo baja en comparación con otras actividades económicas; y el alto costo de los insumos (concentrados, melazas, fertilizantes para pastos) y de las tierras más aptas para ganadería de leche, seguirán pesando negativamente sobre este sector productivo y conducirán seguramente a reubicar muchos hatos lecheros.

2.6 El Empleo y la Situación Social

Desde el punto de vista del empleo y los salarios, el sector agropecuario ha registrado cambios dignos de señalar. Por una parte la población rural descendió entre 1964 y 1978, del 48.0% de la población total, al 32.8%; presentándose una fuerte migración rural-urbana reflejada en una disminución de la oferta de mano de obra en el campo. La demanda también disminuyó por el proceso de modernización de la agricultura, pero en el último quinquenio de la década pasada tuvo una recuperación, especialmente por la bonanza cafetera. Estos fenómenos de por sí, dieron origen a un mejoramiento en los salarios rurales.

Según Planeación Nacional, el salario por trabajador/año aumentó a una tasa del 4.8% anual en el campo, mientras en el resto de la economía sólo creció al 0.5%. La razón de remuneración por trabajador agropecuario era de 0.36 en 1964 y pasó a 0.63 en 1978; la productividad media del trabajo en el sector agropecuario se ha acercado muy rápidamente a la productividad del resto de la economía, su relación pasó de 0.44 en 1960 a 0.80 en 1978; y la razón del jornal agrícola al salario industrial saltó de 0.46 a 0.83 en el mismo lapso.¹⁵

Los datos anteriores confirman un mejoramiento del ingreso real de los trabajadores agrícolas y una tendencia a la igualación de las remuneraciones de los asalariados, traducida en un aumento importante de la demanda de bienes y servicios.

El salario mínimo industrial se incrementó en 275% en términos nominales entre diciembre de 1974 y diciembre de 1979; es decir, creció al 30.2% anual; entre tanto el salario mínimo agrícola se incrementó en 311%, o sea al 32.7%. En términos reales no hubo un mejoramiento significativo en el salario mínimo en la década pasada, pues los índices de inflación en los últimos 5 años fluctuaron entre el 25 y 30% en promedio anual. El salario mínimo industrial aumentó en términos reales al 5% anual, mientras el rural lo hizo al 7% en ese período.

Entre 1970 y 1979 el salario agrícola real se incrementó en 8.7% anual y el industrial al -1.4%; estas diferencias con las variaciones del salario mínimo, se explican por el hecho de que éste es en la práctica un simple término de referencia, pues en muchas regiones e industrias, el salario está muy por encima del mínimo.¹⁶ En el Cuadro No. 8 del Anexo se incluye la evolución de los jornales agrícolas entre 1976 y 1979.

El fenómeno más interesante de los años setentas en materia de em-

pleo, fue indudablemente la creación masiva de cerca de 250.000 empleos permanentes en la economía cafetera, a raíz de la revolución tecnológica producida con la siembra de café caturra; siendo este cultivo quizás el único en el país cuya modernización y mejoramiento de productividad generó empleo masivo en lugar de desplazar mano de obra. Ese empleo fue creado con un alza de salarios muy significativa en la zona cafetera producida por la bonanza de precios a partir de 1975, que niveló hacia arriba los salarios de otras zonas agrícolas, donde sin embargo no se presentaron aumentos en productividad, creando algunas dificultades a los empresarios.

El área cafetera se incrementó en un 10.30% entre 1970/71 y 1978/79, en tanto la producción aumentó en un 400%; en ese período entraron al proceso de tecnificación y modernización 300.436 hectáreas, de las cuales 110.169 fueron áreas nuevas y 189.831 renovadas.¹⁷ Estas áreas dieron origen en forma aproximada a unos 250.000 empleos permanentes nuevos; ya que el paso de un cafetal tradicional a uno altamente tecnificado produce un aumento del empleo, reflejado en las siguientes cifras:¹⁸

JORNALES POR HECTAREA

	<u>Café Tradicional</u>	<u>Cafetal Densidad Media</u>	<u>Cafetal Altamente Tecnificado</u>
0 - 30 meses	160	510	804
De 30 - 90 meses	310	1.875	2.345
Total:	<u>470</u>	<u>2.385</u>	<u>3.149</u>

A nadie escapan la magnitud e importancia de una revolución tecnológica que puede aumentar el empleo por hectárea desde 470 jornales a 3.149 en un período de 7½ años. Este proceso cafetero irradia efectos sobre la demanda de bienes en una forma tan rápida que los precios tienden al alza, mientras la oferta se acomoda. Además, la modernización del café ha producido un asentamiento definitivo en las zonas productoras de una mano de obra que antes era una migrante itineraria, estableciéndose tanto en los centros urbanos como en áreas rurales para apoyar el cultivo en labores permanentes o en épocas de recolección.

El proceso de desarrollo colombiano ha producido una fuerte migración rural-urbana que no se compadece ni obedece a una dinámica de generación de empleo en el sector industrial; existe como es conocido una serie de factores económicos, sociales, culturales, políticos y de adaptación, psicológicos, etc., que causan la expulsión del campesinado hacia los centros urbanos; estos factores persisten en el agro y muy poco se ha hecho para garantizarle al hombre del campo una existencia

digna, con las comodidades y servicios que requiere una comunidad. En ese sentido no ha habido una política social hacia el campo; al campesinado, al trabajador rural, al colono, se le ha dejado abandonado para que sobreviva a su propia suerte, sufriendo los rigores del subdesarrollo y de la desigualdad en la distribución del ingreso y las oportunidades.

Esta migración y la disminución de las tasas de fecundidad, han atenuado las presiones del campesinado sobre tierra, y originado aumentos importantes en los salarios rurales. Pero la población que aún vive en el campo es apreciable y su gran mayoría tiene bajos recursos, escasa cultura y un bienestar incierto; debiendo exceptuarse la población que habita en las zonas cafeteras. La Federación de Cafeteros ha logrado hacer desarrollo económico y social, realizando programas importantes de vivienda, salud, educación, promoción de oportunidades de trabajo, electrificación, suministro de agua potable, etc; aunque todavía es indudable que esa tarea sigue siendo difícil y de gran magnitud. En el aspecto social, las zonas cafeteras de los departamentos vanguardias en la producción de ese grano, se han distanciado apreciablemente en términos de desarrollo, del resto de las áreas rurales del país. La Federación ha suplido en buena parte la acción del Estado en el desarrollo rural y ha contado con los recursos necesarios para ello; pero ha propiciado las desigualdades regionales.

No es necesario hacer estudios muy profundos para darse cuenta del estado de desnutrición que sufre la población rural, la falta de servicios médicos y hospitalarios, los bajos niveles de educación, los altos grados de deserción escolar, la inexistencia de la seguridad social en casi todas las áreas rurales, las altas tasas de mortalidad infantil, etc. Desafortunadamente las estadísticas del país han querido ignorar todos estos desequilibrios y no se cuenta con datos actualizados y completos sobre la situación social en el campo.¹⁹

Es necesario señalar las acciones que el DRI viene desarrollando con los pequeños agricultores para solucionar estos problemas, y aunque la magnitud de las obras realizadas hasta el presente es pequeña, dada la reciente puesta en marcha del programa, debe destacarse por su alto contenido social y su concepción integral sobre la problemática campesina, y por ser el único programa gubernamental que tiene dicha orientación y está utilizando las experiencias adquiridas durante muchos años de trabajo en el país.

En el Cuadro No. 9 del Anexo se consigna el detalle de las obras realizadas por el DRI hasta diciembre de 1979, que comprende tanto los aspectos de producción, como de infraestructura y sociales. Esta ejecución ha sido posible desde el punto de vista financiero, por la ayuda crediticia del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Agencia Canadiense para el Desarrollo (BIRF, BID, ACDI). La ejecución financiera del programa hasta diciembre de 1979 muestra una utilización de \$ 4.962.575.000 en desarrollo rural, en una acción coordina-

da entre más de 12 entidades gubernamentales. Ese gasto se ha distribuido así: en el subprograma de producción el 66.30%, en infraestructura el 18.50% y en sociales el 15.20% (Ver Cuadro No. 10 del Anexo); variando estos porcentajes por departamentos, según su situación específica.

El DRI y el Programa de la Federación de Cafeteros son los dos pilares vanguardias en desarrollo rural en el país en la actualidad y de ellos habrá mucho por aprender, transmitir y conocer; los dos han sido la presencia directa o indirecta del Estado sobre el agro en beneficio de los pequeños agricultores; es una experiencia que no deberá despreciarse en programas futuros.

Pero la situación social del agro y la producción agropecuaria no deben desligarse de otros fenómenos que hacen parte del sistema social colombiano, que inciden de manera directa o indirecta sobre los sectores urbanos y rurales en una cadena de interrelaciones mutuas y dinámicas. Esos factores confluyen todos a la situación nutricional, ya que como bien lo ha anotado un experto en problemas de nutrición y alimentos "la desnutrición es el agregado de la miseria".

Según estudios del ICBF y otras entidades, en Colombia existen aproximadamente 2.950.000 niños con algún grado de desnutrición, ello representa más o menos el 66% de los menores de 6 años. Las causas de la desnutrición son múltiples y variadas, pero es bien sabido que el nivel de ingresos es el factor determinante de la desnutrición en el país; pues él incide en las dietas alimentarias, en la salud, en los hábitos, en la educación, en las condiciones físicas y ambientales donde se vive, etc., factores todos ellos relacionados con la nutrición. Los grados de desnutrición son más altos en los sectores de menores ingresos. Una síntesis de lo que ello representa como problema en el país, puede ser la siguiente:

"El valor promedio de los consumos básicos o canasta familiar en la primera fecha de junio de 1979, se aproximaba a \$ 8.000 para una familia obrera en zona urbana. Ya que el promedio de la familia urbana es de cinco y el de personas dependientes por trabajador ocupado de 3.7 podemos asumir que la inmensa mayoría de las familias urbanas viven con un solo salario. Encontramos entonces que dos terceras partes aproximadamente de las familias urbanas, con un ingreso mensual inferior a \$ 8.000, no alcanzan a cubrir sus necesidades más básicas, como la de la alimentación. La proporción sería aún mayor si tuviéramos en cuenta la parte del 12.80% de la población total sobre cuya remuneración no existe información". "El salario mínimo urbano establecido a fines de 1979, de \$ 4.500 sólo alcanza a cubrir un 50% del costo de la canasta familiar, estimada para una familia obrera en esa fecha en \$9.000".²⁰

El Plan de Alimentación y Nutrición (PAN), estructurado en 1975, fue una respuesta al desafío producido por el estado nutricional del país, tratando de buscar una solución a la situación nutricional de niños lactantes, preescolares y madres embarazadas, por ser los sectores más vul-

nerables a la desnutrición. El PAN, a diferencia de otros programas anteriores, ha adoptado el enfoque nutrición-salud, ya que esta última es causante en alto grado de la desnutrición en las poblaciones de infantes; además, adoptó un enfoque multisectorial y multicausal, que lo constituye en una experiencia única en el país y cuyos resultados aún no es posible evaluar.

El Programa PAN cubre varios frentes de trabajo, que comprenden la educación nutricional, construcción de acueductos urbanos y rurales, sistemas de abastecimiento de aguas, producción y distribución subsidiada de alimentos usando el sistema de cupones, e investigación en tecnología de alimentos. Los recursos de que dispone el programa son muy limitados ante la magnitud del problema.

Muchos otros programas pequeños y aislados se han venido desarrollando para atacar el problema social y de la desnutrición en el campo; pero merece señalarse el de los Hogares Juveniles Campesinos que dirige Monseñor Iván Cadavid Gutiérrez, en un experimento que ha mostrado éxitos incuestionables en algunas zonas del país. Los Hogares son sitios ubicados en el casco urbano de pueblos pequeños donde los hijos de los campesinos pueden hacer una especie de puente entre el campo y la ciudad, sin integrarse necesariamente a las áreas urbanas; son sitios donde el niño campesino vive durante los días en que está estudiando y capacitándose en los establecimientos escolares del pueblo y donde se le enseñan las prácticas agrícolas con un criterio científico, además de otras labores que lo capacitan para defenderse en el campo; esos conocimientos son transmitidos por los niños a sus padres en los días de no escolaridad. Los Hogares son manejados por la comunidad y deben llegar a autofinanciarse y abastecerse de los alimentos básicos con las labores productivas allí desarrolladas, sean agrícolas o agroindustriales, pues el hogar está enseñando indirectamente a los campesinos a conservar y usar mejor los alimentos.

Esta es una obra social sin precedentes que el país aún no conoce en toda su magnitud e importancia, pues se está conteniendo la migración rural-urbana, capacitando a los niños campesinos, educándolos para que sean elementos sociables; al campesino se le está enseñando indirectamente a defender su ingreso y generarlo, usando todos los recursos que tiene a su disposición. Desafortunadamente el programa de Hogares Juveniles Campesinos no ha contado con la ayuda que la sociedad debe brindarle y ha debido recurrir a obtener donaciones de otros países y entidades del exterior para poder sostenerse y luchar contra un medio hostil.

Muchas otras acciones de tipo social y aun productivo se desarrollan en organizaciones cooperativas, empresas comunitarias, juntas de acción comunal, etc.; pero la situación no tiende a mejorar; la situación social en el campo sigue constituyendo en muchas zonas una vergüenza nacional; en otras es el nido donde proliferan los grupos alzados en

armas, en otras constituye un almacén de pólvora que estallará con cualquier chispa; en los demás, se vive una resignación casi secular pero peligrosa. El país debe despertar y darse cuenta de la realidad social que lo circunda y poner todo su empeño y capacidad para solucionar problemas prioritarios que no pueden diferirse en el tiempo.

2.7 La Agroindustria y la Industria de Alimentos

En este breve repaso de la situación del sector agropecuario no podemos dejar por fuera a la actividad agroindustrial, pues ella hace parte del sistema de alimentos descrito y por tanto es afectada directa o indirectamente tanto por las políticas agrarias y los fenómenos propios de la agricultura, como por el problema agrario.

No entraremos a hacer disquisiciones teóricas sobre la definición de agroindustria, por no ser ese el objetivo de este trabajo; y porque tenemos la seguridad de no encontrar fácilmente un concepto manejable, dada la diversidad de criterios existentes al respecto. Una definición de agroindustria debe hacerse de acuerdo con las prioridades del desarrollo del país, no puede ser copiada, ni inventada, debe corresponder a unas políticas y a unas necesidades. Nos referiremos más especialmente a la industria de alimentos.²¹

Planeación Nacional ha elaborado un cuadro muy significativo sobre la composición del sistema de alimentos, que nos sirve de base para introducirnos al tema. El Cuadro No. 8 indica claramente la importancia de la actividad agrícola y pecuaria en el sistema de alimentos y la poca importancia que tiene la industria de alimentos en el PIB, pero señala también que el sistema de alimentos participa con el 37.3% del PIB.

Aunque la industria de alimentos es apenas el 3% del PIB y el 8% del sistema de alimentos, sin embargo es el primer sector de la industria manufacturera en cuanto al valor de la producción, valor agregado y consumo de bienes intermedios.

La agroindustria de alimentos se ha ubicado en los principales centros de consumo, siguiendo la tendencia del desarrollo industrial del país, orientado a aquellas áreas donde se ha concentrado la demanda y que cuentan con una infraestructura de servicios apropiada para un desarrollo industrial. No ha existido hasta el presente un proceso de descentralización de la industria alimentaria que implique un cambio en las tendencias históricas de desvinculación de la industria del sector agropecuario. En otros términos, la industria de alimentos se ha desarrollado en el país sin una integración física y de mercados con el sector agropecuario; siendo la única excepción digna de señalar, la industria azucarera.

Esta característica ha dado lugar a frecuentes comentarios sobre la explotación del campo por la ciudad, y ha creado en la mente del agricultor y del público en general, la idea de que la agricultura no se ha beneficiado del desarrollo de la industria de alimentos; existiendo un an-

tagonismo entre los sectores que sólo puede eliminarse cuando el capital industrial se integre al agro, y el agricultor y la población rural en general sean partícipes del desarrollo agroindustrial, beneficiándose económica y socialmente.

Cuadro No. 8

PARTICIPACION DEL SISTEMA DE ALIMENTOS EN EL PRODUCTO INTERNO BRUTO 1978

Sectores	Participación del Sistema de Alimentos en el PIB %	Participación de cada sector dentro del Sistema de Alimentos %
Agropecuario - Alimentos	20.9 a/	56.0
Industria de Alimentos	3.0	8.0
Comercio	7.5	20.2
Transporte	1.2	3.2
Otros Servicios	1.7	4.6
Pesca y Caza	0.6	1.6
Insumos (componente nacional)	2.4	6.4
TOTAL:	37.3	100.0

Tomado del Plan de Integración Nacional 1979-1982, Tomo II, pág. 269

FUENTE: Banco de la República, Cuentas Nacionales y Cálculos del D.N.P.

a/ La participación del sector agropecuario en el PIB fue del 22.7% para el año de 1978.

Por otra parte, algunos sectores importantes de la agroindustria alimentaria trabajan en una dependencia de materias primas importadas, fenómeno que no ha creado un ambiente propicio para el fomento y desarrollo de materias primas agropecuarias. Y es también un hecho conocido la competencia del mercado externo a la producción de alimentos en el país, no sólo por la entrada de productos de contrabando, como por la política general de liberación de importaciones, tendiente a mantener un mercado abastecido para frenar el alza en el costo de vida, afectado fuertemente por el peso de los alimentos en la canasta familiar. El país ha tenido tradicionalmente una balanza negativa en su comercio exterior de alimentos procesados, aunque en épocas más recientes se han presentado algunos superávits.

La industria de alimentos ha sufrido los rigores de una política de control de precios, tanto a las materias primas como a los productos ela-

borados; esa política empezó a desmontarse gradualmente a partir de 1975, con la liberación de precios del trigo, aceites, grasas, tortas oleaginosas, chocolate, etc. Esta política indudablemente frenó las posibilidades de modernización de algunos subsectores de la industria de alimentos e impidió una entrada de capitales al sector, para hacerlo aún más competitivo, con beneficios para el consumidor y el agricultor. La calidad de los productos desmejoró en algunos sectores; mientras en otros los procesos se orientaron a la producción de bienes sustitutos no controlados, o hacía productos derivados, descuidando el abastecimiento de bienes esenciales para el consumo nacional.

En general la industria de alimentos ha crecido por encima de los promedios generales de la industria manufacturera o del PIB, lo cual es explicable por la gran importancia del valor de su producción que asciende al 24% del valor total de la industria manufacturera, y por la alta propensión media al consumo de alimentos, derivada de unos niveles de ingreso relativamente bajos. Es notorio un auge de crecimiento de la industria alimentaria a partir de 1975 y a raíz de la bonanza cafetera, pues la demanda creció por encima de los patrones históricos y la liberación de precios condujo a los empresarios a modernizar equipos, aumentar productividad y producción. En el período 1970-75 el valor real de la producción de alimentos procesados creció al 6.8% anual; durante 1975-78 ese crecimiento fue del 11%. El uso de la capacidad instalada de la industria pasó del 70% en 1975 a un 76% en 1978, existiendo sectores donde el uso de la capacidad es de un 50% y otros donde traspasa el 90%.²²

No son pocas las dificultades que tiene la agroindustria para desarrollarse en el país, el PIN resume así algunos de sus problemas:

"...este proceso ha tropezado con dificultades originadas, primordialmente, en la escasez de infraestructura física de mercados en centros de acopio, la relativa estrechez de los mercados domésticos para alimentos procesados, las grandes fluctuaciones de la producción agropecuaria, sus precios relativos en alza y la ineficiencia de los procesos de mercadeo de las materias primas agropecuarias".²³

A estas dificultades debe sumarse la falta de una legislación sobre alimentos, clara, coherente y adaptada a las condiciones del país; el sector ha sufrido las consecuencias de una errática y a veces arbitraria legislación, que se aplica parcialmente a unas cuantas industrias organizadas, pero no cubre la totalidad de los establecimientos. El Ministerio de Salud no tiene un departamento o sección especializado en el manejo de la problemática de los alimentos en lo que se refiere a condiciones sanitarias y de calidad de los productos, los procesos, el manejo, etc. El Gobierno Nacional no tiene tampoco un sistema de control de calidad que estimule al productor a mejorar sus productos, a capacitarlo en esa tarea; el control policivo de los precios y la calidad ha producido despresigio y falta de confianza en las autoridades gubernamentales.

El alto costo de muchas materias primas agropecuarias, fruto de una agricultura y unos sistemas de comercialización poco eficientes, ha impedido una ampliación rápida de la industria, creando una serie de productos de consumo elitista, sin que la industria pueda ofrecer al público consumidor productos de consumo masivo, de buena calidad y de precios accesibles. Ello le impide al mismo tiempo proyectarse en los mercados internacionales y competir allí con las producciones de otras regiones del globo.

Sin duda alguna, los limitantes más serios al crecimiento de la agroindustria, son la inequitativa distribución del ingreso y la ineficiencia y baja productividad del sector agropecuario. Sin una agricultura fuerte y dinámica, es difícil concebir una industria de alimentos próspera. La agricultura en Colombia se ha hecho sin programación, sin orientación; el desarrollo de los cultivos ha sido muy casuístico; ese mismo camino ha seguido la industria de alimentos.

La interrelación entre agricultura e industria es tan fuerte en el proceso de desarrollo, que la una no puede progresar sin la otra; por ello la agroindustria como proceso industrial que integra la agricultura y la industria, merece toda la atención y análisis para promover el desarrollo del país.

BIBLIOGRAFIA

- (1) ANDI. La Industria de la Leche y sus derivados. Revista Trimestral No. 47 de 1979.
- (2) Lorente Luis. Producción de Ganado de Carne en Colombia. Banco Ganadero, Agosto 1968.
- (3) DNP. Plan de Integración Nacional.
- (4) Ver ponencia de la SAC en su XX Congreso Agrario Nacional "Crédito, Precios y Mercadeo". Bogotá, Noviembre de 1979
- (5) Ibid, pág. 13.
- (6) Ver documentos mimeografiados que contienen las recomendaciones de esa reunión y son un buen antecedente para medir los cambios posteriores a 1977.
- (7) Ver Ministerio de Agricultura, OPSA. La Semilla Certificada en Colombia, Marzo 1979. Insumos Agropecuarios 1976.
- (8) Consúltese Araya y Ossa. La Mecanización de la Agricultura Colombiana. Fedesarrollo, Bogotá 1970 y OPSA. Insumos Agropecuarios, op. cit.
- (9) Ver Cuadro No. 6 en Junguito Roberto. Proyecciones y Políticas. Desarrollo Agropecuario 1978-1982. SAC.
- (10) Aristizábal Emiro. La Productividad de la ganadería colombiana. I Foro Nacional Ganadero, Medellín, Octubre 1978, véanse también los documentos del II Foro Nacional Ganadero. En la Revista Nueva Frontera No. 285, Luis Carlos Galán hizo una buena síntesis de la problemática pecuaria en su artículo "La Crisis de la Ganadería".
- (11) En el trabajo de Luis Lorente, Producción de Ganado de Carne en Colombia, hay un análisis detallado de estas situaciones.

- (12) Banco Ganadero. "Resultados de la Encuesta de Rentabilidad Ganadera". Revista Carta Ganadera, Mayo de 1980 - Vol. XVIII No. 5 Bogotá.
- (13) Junguito Bonnet Roberto. Evaluación de la Política Lechera Colombiana. Mayo de 1980; estudio realizado para ANALAC, que sintetiza una serie de estudios y análisis sobre el sector y plantea sugerencias interesantes para el manejo de la política lechera.
- (14) Ibid., pág. 34 - 36.
- (15) DNP. Política Agropecuaria y el Sistema de Alimentos. Diagnóstico Tomo I, pág. 20 - 33.
- (16) Ibid.
- (17) Ver datos en Fedecafé. Economía Cafetera, Volumen 10 No. 2, Febrero de 1980.
- (18) Estos datos fueron tomados del interesante artículo de Gabriel Gómez Gavi-
ria "Cambio Técnico-Social y Económico de la Zona Cafetera, 1968 - 1978".
Mimeografiado.
- (19) Como referencia puede consultarse Alejandro Angulo Nova. La Situación
Social en Colombia, CINEP, 1979 y SAC: Desarrollo Social Campesino, XX
Congreso Agrario Nacional, Bogotá 29 y 30 de Noviembre de 1979. El Plan
de Integración Nacional, Tomo II, contiene también alguna información al
respecto.
- (20) Castells Juan Manuel. "Nutrición Infantil y Alimentación Complementaria"
Publicación especial de temas de pediatría, Nestlé, pág. 13.
- (21) Una buena discusión y avance sobre el concepto de agroindustria puede con-
sultarse en el artículo "La Agroindustria en Colombia", publicado en la re-
vista de la ANDI no. 49 de 1980.
- (22) Machado C. Absalón, "La Industria de Alimentos en Colombia". Mimeogra-
fiado, Noviembre 1979.
- (23) Departamento Nacional de Planeación. Plan de Integración Nacional 1979-
1982. Tomo II, pág. 286.

Capítulo III

LA COMERCIALIZACION DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS

3.1 INTRODUCCION

El país se urbanizó aceleradamente en las dos últimas décadas; el ingreso per cápita creció pero la distribución del ingreso empeoró; los precios de los alimentos aumentaron rápidamente en la década de 1970; el proceso inflacionario afectó la capacidad de compra de amplias capas de la población. Por otra parte, la preocupación por mejorar la nutrición ha sido cada vez mayor; el consumo de los sectores de la clase media y alta se ha venido sofisticando en forma acelerada y las importaciones de alimentos procesados han sido cada vez más frecuentes en los últimos años.

Algunos mecanismos de comercialización de productos no perecederos han mejorado, muchos experimentos y esfuerzos se han realizado en la última década para mejorar la comercialización de la producción proveniente de los pequeños agricultores; han surgido nuevos organismos en la comercialización de alimentos como EMCOPER, Supermercados, Cajas de Compensación, Colsubsidios; Bolsa Agropecuaria, CECORA; ha sido más frecuente la preocupación de diversas entidades sobre la comercialización agropecuaria, y el IDEMA ha sufrido varias reestructuraciones buscando más eficiencia. La preocupación de los consumidores por la calidad y los precios ha crecido y es frecuente el cuestionamiento de la acción del Estado para controlar la especulación y la calidad.

Todos estos elementos indican avances importantes, pero los problemas de la comercialización de los alimentos al iniciarse los años ochentas, son muy similares a los de hace 20 años. Muchos de esos problemas son hoy más complejos y difíciles de solucionar, por las costosas inversiones en infraestructura física, como por la capacitación, la transferencia de tecnología, la investigación, etc.

El período inflacionario que vive el país ha hecho más notorias las acusaciones mutuas entre productores y distribuidores o comerciantes sobre las causas del alza de precios, el término "especulador" se ha usado para referirse a uno u otro sector. A su vez ambos sectores, acolitados por los consumidores, acusan al gobierno de ser el causante del problema al no ofrecer políticas de mediano y largo plazo que remedien la situación.

El comercio exterior de productos alimenticios muestra avances y retrocesos en las dos últimas décadas, especialmente en productos agropecuarios. Las exportaciones e importaciones sufren las dificultades provenientes de una infraestructura física portuaria deficiente, sistemas de transporte inapropiados, mecanismos y trámites de comercio exterior absorbidos por la ineficiencia de la burocracia o las prerrogativas intocables de los sindicatos portuarios.

La inseguridad en los puertos traducida en saqueos y pérdidas de productos; la congestión portuaria; la poca agilidad del país para importar

o exportar; la ocasionalidad y no la permanencia de la participación en el mercado internacional; la cambiante política de importaciones o exportaciones de alimentos; los efectos de los controles monetarios sobre el comercio exterior; la polémica aún no claramente definida entre libertad de importaciones y protección; el escaso control sobre algunos alimentos importados; el desgaste gremial proveniente de las presiones por importar o no dejar importar; la proliferación de entidades que intervienen en la comercialización exterior a nivel oficial; y en fin, otra serie de elementos propios de esta actividad, muestran que allí el país tampoco ha sabido superar problemas estructurales que le permitan un manejo del comercio exterior con un criterio de desarrollo.

Gremios como la SAC ubican en la comercialización de los productos agropecuarios la causa fundamental del problema agrario, pues allí se esfuma la posibilidad de un mejor precio para el productor. El Presidente de la República acoge las tesis de la SAC y anuncia el mejoramiento de la comercialización como uno de los pilares fundamentales de la política agraria.

Al mismo tiempo se presenta al Congreso un proyecto de ley sobre Fondos de Comercialización; se revive la bolsa agropecuaria y los objetivos del Idema se redefinen. El tema de la comercialización agropecuaria y de los alimentos en general, trasciende así el ámbito puramente veredal o municipal y atraviesa los poros del estamento gubernamental nacional y llega a influir en los programas internacionales de entidades financieras como el BIRF, BID, Agencia Canadiense para el Desarrollo y la AID, quienes toman la comercialización como tema obligado de discusión en la financiación de programas de desarrollo para el sector rural.

3.2 IMPORTANCIA DEL COMERCIO Y ALGUNAS DE SUS CARACTERISTICAS

El sector comercio aparece muy marginalmente en los planes de desarrollo y cuando se le ha considerado en algún programa, ha sido con el criterio de intervenirlo o controlarlo, en una especie de "recelo" y "antipatía" hacia esta actividad. Sólo en años muy recientes aparecen proyectos para promover su eficiencia y crecimiento; aunque dichos esfuerzos no han logrado modernizar el sistema, que continúa siendo costoso, inequitativo y de alto riesgo.¹

El comercio contribuye indudablemente al desarrollo económico, especialmente con la formación de una clase empresarial, acumulación de capital como base para el crecimiento industrial, generación de empleo, producción de servicios, y su papel de coordinador de planeación entre producción y consumo.

El comercio en general participa con el 17.1% del PIB y sólo es su-

perado por el sector agropecuario y el industrial. El comercio de alimentos aporta acerca del 7.50% del PIB y constituye el 43.40% del comercio total; el comercio mayorista y minorista de alimentos aporta cerca del 420% del empleo del sector comercio. La actividad comercial adquiere mayor importancia en la medida que el proceso de división del trabajo se acentúa; su modernización y eficiencia es fruto del avance productivo y el aumento en los niveles de ingreso. El crecimiento de la producción de servicios comerciales y generación de empleo en el comercio en Colombia, sigue la tendencia observada en los países de mayor desarrollo y no es fácil demostrar que en el comercio se ha producido una hipertrofia en relación con los avances de los sectores productivos.

Los estudios de Planeación Nacional muestran que los precios corrientes a los agricultores y los precios de los alimentos a los consumidores han variado a tasas muy similares en el período 1960-1978; lo cual permite inferir que los márgenes de precios de los alimentos no se ampliaron. Además los márgenes de comercialización de alimentos se sitúan entre 300% y 370% sobre el precio al consumidor y tienden a ser inferiores a los de bienes no alimenticios. Pero los márgenes agregados son mayores a nivel detallista que mayorista y tienden a ser superiores a los márgenes en Estados Unidos, donde la cantidad y calidad de los servicios son superiores. En general los márgenes de comercialización de alimentos no son exageradamente altos, pero pueden reducirse; especialmente en productos perecederos y para los canales tradicionales más atomizados donde los márgenes son altos y a veces exagerados, como en los casos de frutas, hortalizas, carnes y carbohidratos. Los cuadros números 16, 17 y 18 del Anexo, son un buen indicativo de la posición relativa de los márgenes por sectores y tipo de productos.

A nivel detallista el comercio es muy atomizado siendo ello más acentuado en alimentos que en no-alimentos; allí se configuran empresas individuales que dan origen a una economía de subsistencia y de tipo familiar. A nivel mayorista las firmas de no-alimentos tienden en promedio a ser mayores que en alimentos; pero la mayoría son negocios familiares. Al lado de grandes cadenas de almacenes distribuidores de alimentos que usan la tecnología americana, se mantiene un número considerable de pequeños negocios; parodiando así la estructura productiva agropecuaria de una gran heterogeneidad estructural.

Pese a los avances logrados en infraestructura comercial en las dos décadas anteriores, ésta es aún deficiente, tal como anota Planeación Nacional: "Las fuertes fluctuaciones de precios y las altas pérdidas físicas especialmente en perecederos son atribuibles en gran medida a deficiencias en infraestructura relativa a: Centros de acopio, centrales de abastos, red de almacenamiento, red frigorífica e infraestructura en equipos a nivel mayorista y minorista para manejo de inventarios. En infraestructura comercial parece existir una subinversión pública que re-

sulta en altos costos de comercialización para los participantes privados y un deficiente funcionamiento del mercado nacional de alimentos”.

La infraestructura de almacenamiento de granos y productos durables ha mejorado bastante, aunque subsisten desequilibrios regionales; lo mismo no ha sucedido en el caso de productos perecederos. El Cuadro No. 1 contiene la información disponible sobre capacidad de almacenamiento y secamiento del país, que asciende a 4.2 millones de toneladas y 4.860 t/hora respectivamente. Nótese la importancia del Idema-Inagrario; el Idema aumentó su red de almacenamiento en un 67% entre 1970-79. Es notoria la insuficiencia de almacenamiento en centros de acopio local.²

Cuadro No. 1

CAPACIDAD DE ALMACENAMIENTO Y SECAMIENTO EN 1977

	<u>Capacidad de Almacenamiento</u> Tons.	%	<u>Capacidad de secamiento</u> Tons/hora.	
Almacenes Generales de Depósito	1.459.546	35.0	376.9	7.8
Industria procesadora	1.823.291	43.7	2.941.6	60.5
Federaciones de Agricultores	53.119	1.3	—	—
Idema e Inagrario	572.362	13.7	1.320.8	27.2
Semillas	108.193	2.6	87.1	1.8
Otros	153.417	3.7	133.9	2.7
Total	4.169.928	100.0	4.860.3	100.0

FUENTE: Cálculos DNP-UEA-DC, con base en Ministerio de Agricultura: Capacidad Instalada de Almacenamiento y Secamiento en Bodegas y Silos, Bogotá 1977.

Hay una deficiencia de almacenamiento a nivel de centros de acopio local y en manos de los agricultores, que se traduce en grandes pérdidas para los productores. El Departamento Nacional de Planeación señalaba en el Seminario sobre Almacenamiento: “Es claro, entonces, que los agricultores especialmente aquellos ubicados fuera del área de influencia inmediata de los centros regionales de acopio y en regiones deficitarias no sólo enfrentan grandes riesgos de deterioro de calidad de granos húmedos y probablemente pérdidas de post cosecha, sino que tienen costos adicionales de transporte y finalmente se enfrentan con una baja

capacidad de negociación a acopiadores, molineros y procesadores llevando un producto que en sus manos es altamente perecible pero no en las manos del comprador".³

En materia de infraestructura de frío, el cuadro no es muy alentador, los avances han sido muy lentos y el sector oficial no ha prestado la debida atención a la implementación de una red de frío. La capacidad de refrigeración y congelación alcanza a 85.000M³, de los cuales un 22.3% pertenecen al sector público (EMCOPER) y el resto al sector privado.⁴ Esta red es insuficiente desde todo punto de vista, exceptuando el rubro de pollos, lácteos y carne de res para exportación que cuentan con capacidad de frío suficiente. Nuevamente es notoria la deficiencia de esta infraestructura en centros de producción y acopio, los cuales sólo disponen del 6.5% de la capacidad; lo mismo sucede en las centrales de abasto para manejo de inventarios de perecederos.

3.3 LA POLITICA SOBRE MERCADEO Y COMERCIALIZACION EN LAS DOS ULTIMAS DECADAS

3.3.1 La Década de 1960

La situación actual de la comercialización es resultado de factores estructurales, coyunturales, externos, de la acción gubernamental sobre el sistema productivo y la comercialización y, de la actitud de productores y consumidores e intermediarios ante los desafíos del desarrollo. No es correcto hacer caer sobre el sector gubernamental y sus funcionarios toda la culpa y responsabilidad sobre lo sucedido en este campo, toda esta problemática es a fin de cuentas el fruto de la actitud de un país ante un desafío que exige imaginación, comprensión, conocimiento y claridad sobre su situación y objetivos sociales de largo plazo.

En el primer quinquenio de la década de 1960, el tema central de la política agropecuaria fue el aumento de la producción, la puesta en marcha de los programas de reforma agraria y la consolidación o recuperación de la influencia de la clase política sobre las masas rurales envueltas por una lucha fratricida. El mercadeo aparecía en un lugar muy secundario y prácticamente se le desconocía como problema digno de atención.

Solamente el INA ejercía una intervención en el mercadeo, limitada casi exclusivamente a importar productos a través de la ley pública americana 480 conocida como PL 480 o ley de excedentes agrícolas, o atender emergencias con importaciones específicas. Los precios de sustentación se fijaban ocasionalmente pues la capacidad de almacenamiento del INA y sus recursos eran muy limitados, a pesar de los planes elaborados a fines de la década del cincuenta para montar una infraestructura de comercialización apropiada, de acuerdo con los postulados de la FAO.

El INA mostraba grandes pérdidas hacia 1964, no tenía unos objetivos bien definidos, e intervenía en el mercadeo de toda clase de productos, otorgaba créditos favorables a determinados grupos de cooperativas, abría muchos expendios y sus mecanismos internos de control y decisión mostraban graves fallas. Cuando se comprometía en programas de coordinación y apoyo a la producción, los resultados eran contraproducentes, como en el caso de la operación maíz que terminó en un solemne fracaso por la incapacidad del INA de comprar parte de la cosecha y exportar los excedentes. Otras veces el Instituto incurría frecuentemente en importaciones que llegaban en épocas de cosecha desestimulando a los productores e importaba productos que finalmente no se requerían; fruto de decisiones basadas en presiones de gremios o personas y en la falta de un sistema de información adecuado sobre producción, precios y consumo.⁵

A partir de 1966, se clarificaron más los objetivos del INA: fijar precios de sustentación, dotar y aumentar la capacidad de almacenamiento, como prioridades en política de mercadeo. Se reconoció a nivel gubernamental que los sistemas de comercialización eran "el principal punto de estrangulamiento del desarrollo agropecuario". Los precios de sustentación se complementaron con las existencias reguladoras para un mejor manejo del mercado y garantía de estabilidad en los precios. El gobierno de Lleras Restrepo concebía de una manera estructural el problema de la comercialización y trató de adecuar los mecanismos institucionales para emprender transformaciones de mediano y largo plazo en ese sistema, coordinando esfuerzos con el sector de la producción. El INA fue transformándose en el IDEMA con unas funciones muy definidas; se le dieron recursos internos y externos para la ampliación de la infraestructura de almacenamiento y distribución. Se impulsó el mercadeo al por mayor, se apoyaron las cooperativas, se establecieron planes de sustitución de importaciones; nuevos mecanismos y estímulos al comercio exterior trajo el Decreto-Ley 444 de 1967 y se racionalizaron las importaciones. Nuevas metodologías para fijar precios de sustentación, traspaso de las facilidades de almacenamiento del INA a Inagrario, construcción de modernos mercados mayoristas en las principales ciudades, elaboración de normas de calidad y sistemas de empaque, y nuevas fuentes financieras para las acciones en comercialización, fueron elementos importantes en esa nueva estrategia que trataba de racionalizar la acción del Estado en el mercadeo agropecuario, comprometiendo al sector privado.⁶

La creación en 1969 de la Central de Cooperativas de la Reforma Agraria, CECORA, para apoyar a los usuarios de la reforma en la comercialización de sus productos; el establecimiento del Instituto Latinoamericano de Mercado Agropecuario ILMA, en Bogotá, para formar profesionales especializados en esa área; la reestructuración del INA y creación del IDEMA; la introducción de la planeación como mecanismo

de acción en el gobierno; la iniciación de programas en la Federación de Cafeteros para promover la diversificación de cultivos y ayudar a los campesinos a mejorar su comercialización de productos perecederos; la creación de Cofiago para promover y financiar exportaciones agropecuarias, la autorización al Idema para exportar algunos productos, la creación de Proexpo; la introducción de un nuevo mecanismo cambiario y la terminación de los sobresaltos que producían las devaluaciones monetarias; la continua presión gremial para que el Estado fuera más eficiente en la intervención en el mercado; la ampliación de la red de almacenamiento de granos fueron los elementos básicos de la política gubernamental en los años sesenta. No puede afirmarse que esas acciones resolvieron los problemas, pero sí crearon unas bases mínimas para manejarlos, aunque posteriormente esas bases no se supieron utilizar a fondo, creándose distorsiones con altos costos para el país.

3.3.2 La Década de 1970

La década del setenta no fue más afortunada en materia de realizaciones, hubo progresos y avances en algunas cosas, pero también se retrocedió en otras por los vicios mismos de la democracia colombiana y la aparición más frecuente del clientelismo político y el asalto burocrático al aparato del Estado. Ello se tradujo en el manejo de ciertas entidades oficiales con criterio político y clientelista, cuyos efectos han sido la ineficiencia, la pérdida de dimensión de los problemas, la acumulación de costos sociales y económicos sobre las futuras generaciones, el caos administrativo y el desperdicio de mucha capacidad empresarial y administrativa.

3.3.2.1 El Idema

El Idema había empezado a organizar la distribución mayorista y minorista con unos criterios más o menos definidos a fines de la década del sesenta, pero tan pronto se iniciaron los primeros años de la década del setenta, se hizo notoria la ampliación del campo de acción del Instituto, encargándosele de más funciones sin que sus objetivos se precisaran. Durante el período 1970-74 el Idema fue manejado con un criterio más demagógico y político que económico y técnico; intervino en el mercado minorista compitiendo con los tenderos en un sinnúmero de artículos industriales y se hizo más evidente la falta de una concepción definida sobre el papel del Estado en el mercadeo agropecuario.

Por otra parte, el Instituto mantuvo en el primer quinquenio una política de subsidio al trigo y otros productos que lo pusieron al borde de la quiebra, por no contar con los recursos necesarios para sufragar esos subsidios. Las pérdidas se fueron acumulando a medida que el precio del trigo en el mercado internacional aumentaba mientras el precio

interno a los molineros se mantenía congelado. El subsidio no benefició al consumidor, fueron los molineros los que más provecho sacaron de él. En 1974 el gobierno decidió asumir las deudas del Idema que superaban varios miles de millones de pesos.

El primer Ministro de Agricultura del Gobierno de López Michelsen, doctor Rafael Pardo Buelvas, sintetizó muy bien lo que había pasado entre 1970 y 1974, así:

“El IDEMA... por razones que sabemos respetables, pero consideramos desacertadas, fue lentamente perdiendo sus perfiles y se convirtió en una especie de comisariato oficial para atender las líneas más disímiles de productos de consumo popular y no popular. Sus almacenes son de verdadera miscelánea en donde se encuentra desde productos básicos de la alimentación hasta numerosas marcas de desodorantes. Grupos importantes de la industria nacional convirtieron lentamente al Idema en almacén de depósito gratuito de sus materias primas, a cuyo cargo corrían cuantiosos subsidios. Otros lo tenían como su principal comprador y distribuidor de sus productos manufacturados, con la ventaja de que era poco exigente en el control de calidades”.

Refiriéndose a las fallas en el proceso de las importaciones indicaba: “Por otra parte, la eventualidad de importaciones masivas y en ocasiones caprichosas, ha mantenido a los productores nacionales de alimentos y de materias primas agropecuarias en permanente sobresalto, pues no sabían en qué momento el IDEMA inundaba el mercado de productos sustitutos con la coincidencia infortunada, de que casi siempre importaciones cuyo trámite se iniciaba en momentos de grave escasez, sólo llegaban al país cuando comenzaba la recolección de una cosecha abundante”.⁷

En realidad se había retrocedido en la acción gubernamental en el mercadeo; pues en lugar de clarificar los objetivos del Idema y concebir una política de largo plazo, se había caído en el inmediatez, el populismo y el caos administrativo. El país recuerda cómo el Idema se convirtió en ese entonces en un fortín clientelista, donde cada senador o representante tenía su cuota de funcionarios.

El desmote de algodón, las ventas al detal, los desaciertos en importaciones, los subsidios, las pérdidas del Instituto, el reparto de mercados populares en Semana Santa o épocas preelectorales, los programas de pescado, leche, carnes, azúcar, el incumplimiento en los pagos a los agricultores cuando se compraban cosechas, los continuos denuncios sobre peculados y “chanchullos”; la pérdida de productos por mal manejo y almacenamiento, la competencia al comercio organizado, y muchos otros elementos hicieron perder la confianza en el manejo del mercado que hacía el gobierno, creándole al Idema una imagen negativa que aún no desaparece.

A partir de septiembre de 1974 hubo cambios en la política del Idema. Se eliminó el subsidio al trigo y los subsidios en venta de soya, maíz,

sorgo, tortas oleaginosas, cargándole al precio los costos de tratamiento, transporte, almacenamiento y costos financieros; se transformó al Instituto, convirtiéndolo de establecimiento público en Empresa Comercial e Industrial del Estado (1976) eliminando todo subsidio; los puestos de compra se ampliaron en las zonas de colonización y territorios nacionales, atendidos por agrónomos que dan asistencia técnica al agricultor; durante 1975-1976 se pasó de precios de sustentación a precios de intervención; se acabaron los cupos de trigo a los molineros y los conocidos "repartos" según un rígido criterio de periodicidad; se determinó la entrega del trigo importado en los puertos en lugar de situarlo en los molinos, eliminándose las pérdidas del Instituto por mermas, extravíos y desviaciones; se cedió el desmote a los algodoneros; se desmontó la red minorista y se puso en operación una red de despensas mayoristas y se dio un mejor apoyo a las cooperativas.

En general se enderezó el rumbo del Instituto con criterios más definidos, adaptándolo a las nuevas tendencias de la política económica de liberación de las fuerzas del mercado y asignación de más responsabilidad al sector privado en el manejo de determinados problemas. La intervención del Estado se hizo más racional en comparación al primer quinquenio y el Instituto empezó a trabajar nuevamente con criterios más técnicos que políticos; y aunque el clientelismo no desapareció completamente, sí sufrió un fuerte golpe en el Idema.⁸

Aunque el Decreto 133 de 1976 cambió el carácter jurídico del Idema y le fijó unas funciones muy claras, siguió existiendo el vacío en cuanto a precisión de los objetivos del Instituto; es decir, no se aclaró el papel del Estado en la comercialización. Conviene recordar las funciones fijadas en 1976: 1) Comprar y vender la producción agropecuaria de acuerdo con las coyunturas económicas de producción y abastecimiento; 2) Promover el procesamiento, almacenamiento y distribución de productos agropecuarios; 3) Acumular existencias reguladoras, 4) Señalar periódicamente precios de sustentación para la compra de los productos agropecuarios, 5) Importar y exportar productos agropecuarios cuando lo considere necesario y regular su mercado exterior, 6) Otorgar préstamos exclusivamente a Cooperativas, Asociaciones de Usuarios Campesinos, Juntas de Acción Comunal y otras organizaciones sin ánimo de lucro.

A partir de 1976 el Idema sufrió una reorganización administrativa para hacerlo más operativo y aumentar su nivel de eficiencia; en ese proceso fueron retirados del Instituto 1.398 personas en 1976 y 2.296 en 1977, mientras los nombramientos sólo alcanzaron a 926 y 331 respectivamente. En diciembre de 1975 el Idema tenía una planta de 6.023 personas; en diciembre de 1977 de 3.588.

Por otra parte se hizo a partir de 1976 un gran esfuerzo por refinanciar las deudas del Idema y para que el Estado asumiera las pérdidas acumuladas, permitiéndole así al Instituto capitalizarse.

Las pérdidas acumuladas en el período 1970-1976 fueron de \$ 6.596 millones; el subsidio al trigo había costado \$ 3.320 millones entre 1971-74; a fines de 1976 se presentó un proyecto de ley para que el gobierno asumiera la deuda por importaciones sin exceder US\$ 78 millones y se le autorizara para condonar al Idema la deuda de US\$ 100 millones concedidos a éste por los Decretos 505 de 1974 y 1964 de 1975, así como los intereses y comisiones correspondientes; la operación de financiamiento sería de aproximadamente \$ 7.000 millones.⁹ Como mecanismo transitorio, la Junta Monetaria mediante las Resoluciones No.s 56 y 59 de 1978 autorizó al Banco de la República para redescantar a los bancos una cuantía equivalente a los US\$ 78 millones, para cubrir obligaciones en moneda extranjera originadas en cartas de crédito que financiaron importaciones de alimentos.

La Ley 4a. de enero 19 de 1979 autorizó finalmente al gobierno para asumir y financiar la deuda originada en importaciones y cancelar tanto el principal como los intereses y comisiones de la deuda en moneda legal contraída por el Idema para con el gobierno nacional originada en contratos de préstamo; a diciembre de 1978 esa deuda era de \$ 5.457 millones y la deuda del Instituto con intermediarios financieros ascendía a \$ 2.832 millones, para un total de 8.290 millones. Esta carga fue la que asumió el gobierno, esperándose que el Idema inicie la década de 1980 con una situación financiera despejada que le permita operar eficientemente.

Los dos cuadros Nos. 19 y 20 del Anexo muestran la evolución del Balance General y el Estado de Pérdidas y Ganancias del principal distribuidor de alimentos en el país, en el período 1970-78.

3.3.2.2 La Red de Frío

La creación de EMCOPER para la comercialización de productos perecederos y el anuncio del establecimiento de una red de frío a nivel nacional a mediados de la década, crearon grandes expectativas en el país. Sin embargo, no hubo una decisión y visión gubernamental y privada que permitiera llevar adelante esos desarrollos. La empresa a los pocos años se encontró en medio de grandes dificultades financieras para poder realizar sus propósitos. En este caso la política gubernamental fue poco afortunada y hoy en día, pese a que la empresa aún subsiste, el país carece de una red de frío para un manejo más racional de los productos perecederos, evitando grandes pérdidas post cosecha y fuertes fluctuaciones de precios en perecederos.

3.3.2.3 La Bolsa Agropecuaria

La creación de la Bolsa Agropecuaria a comienzos de 1974, fue otro de los mecanismos interesantes introducidos en los esquemas de la co-

mercantilización agropecuaria. En cuatro años de funcionamiento, la Bolsa alcanzó operaciones por \$ 1.139 millones, volumen relativamente bajo y comparable al de un mayorista de mayoristas; las transacciones en Bolsa no alcanzaron una tendencia ascendente y durante los años 1976 y 1977 disminuyeron en relación con los años anteriores, ante el retiro de las ventas del Idema en razón a las prohibiciones que a mediados de 1976 le impuso la Contraloría de la República, las cuales sólo fueron levantadas a fines de 1977. La participación del Idema en las transacciones en la Bolsa fueron del orden del 36.6% del total transado entre 1974-1977, siendo 1975 y 1976 los años de mayor participación, a raíz del cambio de orientación del Instituto desde una distribución detallista a una mayorista.¹⁰

Varios factores contribuyeron al fracaso de este primer experimento en Colombia, de acuerdo al análisis realizado en el Seminario sobre Productividad Agraria: 1) La composición del capital social y la dirección de la empresa, estaba más ligada a la banca y a la Bolsa de Valores y poco a la producción, comercialización y procesamiento de productos e insumos agropecuarios; los gremios agropecuarios y agroindustriales no se vincularon a la Bolsa; 2) A excepción de los almacenes de depósitos, los comisionistas tenían poca experiencia en productos agropecuarios; 3) La retirada del Idema en 1976 y 1977 contribuyó sustancialmente al estancamiento y decadencia de la Bolsa; otras entidades del gobierno no se vincularon a ella; 4) El control de precios de algunos productos e insumos, factibles de negociar en Bolsa, impidió que éstos participaran en ese mecanismo; 5) Las costumbres y prácticas comerciales no cambian en el corto plazo; 6) El mal manejo de la Bolsa en sus últimos años, especialmente en 1977 fue también definitivo para su fracaso; pues se dedicó a hacer transacciones que no estaban dentro de sus objetivos, como importar productos para vender en bolsa.

La experiencia del funcionamiento de la Bolsa, permitió que a principios de 1980 ésta empezara a funcionar de nuevo con una organización más definida y con la directa participación de los principales gremios del sector.

3.3.2.4 La Comercialización de Carnes

En abril de 1974 se creó la Comisión de Ganado y Carnes, COMEGAN, para manejar la comercialización interna y externa de carnes, con un aporte del 20% del capital hecho por los ganaderos y el 80% restante por el IDEMA. Simultáneamente se creó el Fondo Nacional de Ganado y Carne, el cual recibiría los cupos de exportación, promovería la comercialización y distribuiría los beneficios de las exportaciones a los ganaderos. Los ganaderos, los frigoríficos y algunos industriales hicieron fuertes críticas a estos mecanismos, previniendo a sus colegas sobre el deseo del Estado de nacionalizar las exportaciones; una gran discusión

se originó alrededor del tema, y dio origen a cambios en la estructura de los organismos creados, mediante un acuerdo gobierno-sector privado.

El acuerdo consistió especialmente en la venta de acciones que el IDEMA tenía en Comegán, al Comité de Ganaderos, o entidad gremial que a nivel regional actuara en representación de los gremios; dicha entidad debía ser en principio afiliada a Fedegán. La venta de acciones del Idema se hizo en proporción a la población ganadera que cada región representaba; además los beneficios de la exportación se dividieron en 50% para los ganaderos; un 30% para obras de beneficio social; 10% para asistencia técnica a los ganaderos y un 10% para Comegán.

La falta de previsión que ha caracterizado a los colombianos en muchos campos, los condujo a montar en colaboración con el gobierno una moderna infraestructura de mataderos frigoríficos para la exportación de carne en canal; en momento de rápidos incrementos de precios del producto en el mercado internacional, que hizo ilusionar a más de un inversionista. Sin embargo, a los pocos años la crisis energética y la acumulación de inventarios de carne en Europa fueron conduciendo al cierre de mercados para la carne colombiana y restringiendo sus exportaciones solamente al Caribe y Venezuela. Los frigoríficos empezaron a quedarse sin posibilidades de utilizar su capacidad instalada, llegando en los años 1977, 78, 79 a usar no más del 20% de su capacidad, con altos costos y pérdidas.

El mercado de carne no mejoró en el último quinquenio de la década, no sólo por el cierre de mercados a la carne colombiana por el problema de la aftosa, como por la falta de competitividad de nuestro producto debido a sus altos costos de producción y bajos rendimientos. El mercado de carnes a Venezuela había logrado legalizarse a partir de 1975 en un convenio con ese país; pero dicho convenio también hizo crisis en 1979, quedando Colombia prácticamente sin mercados y con ventas mínimas. La política de mercadeo de carnes en el exterior no fue pues afortunada en la década de 1970; muchos errores se cometieron, varias imprevisiones afloraron; no hubo mejoras en la productividad ganadera para ganar terreno en el mercado externo y los mataderos se hicieron con un criterio unilateral de operación para el mercado internacional, no pudiendo revertir su actividad hacia el mercado interno en épocas de crisis en el exterior; grandes inversiones se perdieron y frigoríficos como Frigocar tuvieron que cerrarse definitivamente a partir de 1977.

3.3.2.5 El mercadeo de la leche

La comercialización de la leche tampoco fue afortunada. El precio de la leche estuvo sometido a controles desde fines de los años cincuenta y especialmente a comienzos de la década de 1960, produciendo un gran desestímulo a la producción y permanente polémica de los productores con el gobierno. Hacia 1967 empezó a evidenciarse una escasez de leche

en el mercado y el Idema dio crédito en algunas cooperativas lecheras con el fin de estimular su actividad. Sin embargo, ello no fue suficiente para contrarrestar el desestímulo creado.

En septiembre de 1971, ante la aguda escasez de la leche, el Idema intervino reconstituyendo leche en polvo importada por el Programa Mundial de Alimentos. En 1973 ese programa cubría las ciudades de Bogotá, Medellín, Cali y Pereira, donde se redistribuía leche nacional e importada en los barrios populares. Aunque las importaciones de leche en polvo se realizaban "única y exclusivamente para cubrir algunos déficit estacionales en la producción", se creó una situación crónica de compras en el exterior, olvidándose el implemento de políticas de apoyo al productor nacional, que debía competir con una leche proveniente de países con altos subsidios y estímulos.¹¹ Entre 1970-74 las importaciones de leche en polvo ascendieron a 8.865 toneladas y siguieron creciendo en los años subsiguientes.

El Idema suscribió el 4 de diciembre de 1973 un Convenio Lechero, ratificado en septiembre de 1976 y revisado en diciembre de 1975, mediante el cual, gobierno, productores y procesadores se comprometieron a fomentar y estimular la producción, permitiendo aumentos de precios para la leche grado A y B, mientras el Idema vendía a precios populares en zonas de bajos ingresos, el 20% de la producción nacional. El Convenio fijó un Comité Nacional y Comités Regionales para la ejecución de esta política y previó la importación de faltantes de leche en polvo para rehidratación.¹²

El Idema vendía la leche líquida a precios hasta un 25% por debajo del precio comercial en los barrios populares, y a las pasteurizadoras vendía la leche en polvo importada para recombinación. Entre el segundo semestre de 1974 cuando entró en plena operación del convenio, y 1977, el Instituto distribuyó 15.403 toneladas de leche líquida y 9.360 de leche en polvo reempacada en bolsas de polietileno. Las importaciones de leche ascendieron a 6.248 toneladas entre julio/74 y diciembre de 1977.

A fines de diciembre de 1976 el IDEMA suspendió el programa en Bogotá, con el fin de evitar nuevas alzas en el producto; en las demás ciudades se suspendió en enero 22 de 1977. Los precios de la leche siguieron controlados y las importaciones continuaron, pues el Convenio no produjo los resultados esperados y la política de fomento y estímulo a la producción no apareció en esos 2½ años. El déficit siguió aumentando y la ganadería lechera se sumió a fines de la década en una de sus peores crisis, ante la falta de estímulos y una política equivocada de precios que produjo graves distorsiones en la comercialización del producto. Ejemplo de ello fue la baja de las calidades, la conversión de leche en subproductos lácteos que no estaban sometidos al control de

precios, las exportaciones clandestinas de quesos, y la migración de hatos completos desde las regiones productoras a países como Venezuela y Ecuador.

Al terminar la década, después de casi 30 años de controles, el gobierno decidió dejar en libertad los precios de la leche mediante Resolución No. 402 de agosto 20 de 1979, y le dio a la nueva política una orientación social y de fomento. Se estableció mediante convenio que los productores y procesadores entregaran diariamente el 10% de la producción lechera en especie para que el ICBF suministrara leche a niños desprotegidos y en sectores de bajos ingresos, además el IDEMA mantendrá existencias reguladoras de leche en polvo importada para regular y controlar desbordamientos de precios, y los consumidores vigilarán y controlarán la calidad de la leche (ya se había decretado la pasteurización obligatoria), también se estableció un Fondo Nacional Lechero con el uno por mil del producto total de la industria lechera y participación de Idema con las utilidades en la leche que importa; los recursos se destinarán a propiciar el cooperativismo e incrementar el consumo de leche en el sector de menores ingresos.

El nuevo convenio no ha estado exento de dificultades, los precios se aumentaron inicialmente en porcentajes considerados como exorbitantes por el gobierno y fue necesario rebajarlos, pero a los pocos meses volvieron a subir; se ha hecho un gran escándalo sobre la calidad del producto y la leche que importa el Idema; la Confederación Colombiana de Consumidores ha hecho varias denuncias sobre el incumplimiento de lo pactado, etc. Era en realidad difícil esperar que en corto término el sector se adaptara al nuevo esquema e hiciera todas las transformaciones que ello requiere.

3.4 LA COMERCIALIZACION EN LOS PEQUEÑOS AGRICULTORES

Las acciones gubernamentales para resolver los problemas que conlleva la comercialización de la producción proveniente de pequeños agricultores, tienen su antecedente más inmediato en la creación de Cecora en 1969 y las actividades desarrolladas por esa entidad. En realidad fue sólo a partir de 1975 cuando se dio una atención más definida a los pequeños agricultores con la elaboración del programa DRI.

Los problemas de los pequeños agricultores en la comercialización de sus productos son numerosos y complejos. La oferta es atomizada, concentrada en el tiempo y no integrada totalmente al mercado nacional, en la mayoría de los productos se trabaja sobre mercados regionales donde la concentración de la oferta ayuda a la baja de precios, no se hace clasificación ni tipicación de los productos; las calidades no son unifor-

mes, se transporta inadecuadamente, y los productores no tienen información y capacitación para enfrentarse al mercado. Los intermediarios son un verdadero azote para el pequeño agricultor a quien imponen precios y condiciones de venta, con márgenes de comercialización altos; además, el productor no dispone de crédito para comercializar su producto.

Cuando el ICA empezó a desarrollar sus Proyectos de Desarrollo Rural a comienzos de los años setenta, se dio cuenta rápidamente que sin una acción en el mercadeo, el pequeño productor estaba condenado al fracaso, así adoptara la tecnología, mejorara su productividad y tuviera crédito para producir. En 1974 inició un proyecto piloto de mercadeo en Cáqueza, pero lo suspendió en 1976 por una serie de errores en su dirección y limitaciones en su capacidad coordinadora, en un plan que además era esencialmente extraño a sus labores.

El programa DRI empezó a funcionar en 1976/77, y consideró la organización de los pequeños productores como un requisito esencial para la comercialización, transpasando el acopio para ejercer las funciones que desarrollan diversos agentes comerciales. Cecora, entidad encargada de ese sub-programa del DRI, expresó muy bien el carácter innovativo de esa nueva concepción sobre el problema del mercadeo en el subsector de pequeños agricultores. "Se parte de la necesidad de generar una dinámica de incorporación consistente y de autopromoción responsable por parte de los propios interesados, en este caso, de los pequeños productores campesinos, en la búsqueda de **soluciones solidarias** a sus problemas de mercadeo y a través de un **proceso de organización** de los mismos para tal efecto".¹³ Anota Cecora que las necesidades detectadas son: educación organizativa, asistencia técnica, capacitación técnica y empresarial y crédito para mercadeo. Las acciones básicas que viene implementando son los Frentes Específicos de Trabajo (FET) como unidad básica territorial, socioeconómica y organizativa y los Proyectos Específicos de Comercialización (PEC), a través de los cuales se nacionalizan las actividades de promoción, educación y mercadeo.

Hasta junio 30 de 1979, Cecora había conformado dentro del programa DRI 105 formas asociativas (FAS) que agrupaban 4.576 socios; pero sólo unas 84 estaban comprometidas en acciones de comercialización, abarcando 2.354 socios. Si se considera que el DRI había atendido hasta esa fecha a 38.000 familias con crédito y asistencia técnica y había constituido 1.272 Comités Veredales, es fácil observar una realización bastante pobre en materia de mercadeo y por tanto un desequilibrio entre acciones de producción y mercadeo que puede causar graves dificultades al programa en el futuro inmediato.¹⁴

Efectivamente, en los informes presentados por un consultor de Naciones Unidas sobre el DRI, entre agosto de 1977 y marzo de 1978, es notorio el atraso de Cecora en el programa de mercadeo; allí se encuen-

tran apreciaciones como éstas: 1) Cecora no ha logrado que se modifique el decreto ley 1598 de 1969 que limita el crédito a las cooperativas al 25% de su capital pagado y "CECORA continúa con su política inflexible de orientar la organización de la comunidad dentro de los ideales cooperativos que frecuentemente no se adapta a la mentalidad y al nivel de conocimientos de algunos grupos campesinos"; 2) Las acciones en el campo de mercadeo son tímidas y limitadas, especialmente por falta de capacidad financiera; 3) "EL área más débil del programa es el componente de mercadeo encargado a Cecora. Esta entidad está apenas saliendo de una crisis financiera y la magnitud del problema que encara es superior a sus fuerzas". En 1977 se destinó a mercadeo solamente el 2,8% del total del presupuesto DRI.

Si consideramos que el sector de pequeños agricultores genera el 50% de la producción agrícola total del país y casi el 65% de los alimentos de consumo inmediato, es fácil darse cuenta de la magnitud del problema que debe afrontar el programa en el área del mercadeo y del esfuerzo que debe hacer Cecora para salir avante en esta tarea.

No podemos dejar pasar en esta breve reseña las actividades desarrolladas por la Federación Nacional de Cafeteros, de gran impacto en la zona andina y uno de los ejemplos interesantes de cómo se puede mejorar la comercialización agropecuaria. No me referiré a la comercialización del café, por ser éste un proceso bien conocido.

Las actividades de la Federación en el campo del mercadeo se originaron a raíz de las campañas de diversificación cafetera, iniciadas en 1963, cuando se creó el Fondo de Desarrollo y Diversificación de Zonas Cafeteras con el fin de buscar un desarrollo integral del caficultor con programas coordinados de asistencia técnica, crédito, mercadeo y comercialización de productos perecederos, agroindustria y capacitación. El programa se institucionalizó en 1968 cuando el decreto 2420 de 1968 elevó el Fondo a la categoría de establecimiento público, aunque en 1976 dejó de existir como tal y pasó a ser un programa propio de la Federación.

A principios de la década de 1970 se creó el Departamento de Mercadeo, después de que la experiencia en el fomento de la producción diversificada demostró la necesidad de actuar directamente en el mercadeo para mejorar el ingreso del caficultor. A finales de 1971 se empezó a actuar en este campo con el establecimiento de proyectos pilotos, para la comercialización de productos perecederos, mediante la modalidad de compra directa de los productos por PRODESARROLLO, quien hacía luego su clasificación, empaque y transporte hacia los centros de consumo. Esta primera etapa que va hasta 1975, permitió identificar una serie de problemas y los principales cuellos de botella en la comercialización de perecederos concluyéndose que la compra directa no dejaba en el agricultor una experiencia que le permitiera capacitarse y desarrollar sus actividades. Fue necesario cambiar el criterio paternalista del programa

de mercadeo, en el cual los funcionarios de PRODESARROLLO hacían todo el proceso.

A partir de 1976, se le dio una orientación al programa implantando un mecanismo que permitiera responsabilizar y capacitar al agricultor en el mercadeo de sus productos; para ello se inició la promoción y organización de Asociaciones de Productores, estableciendo centros de acopio rurales. En estos centros los productores concentran su producción, la clasifican, empaican y transportan a los centros de consumo de acuerdo con normas establecidas. Actualmente se están usando 12 normas de calidad, elaboradas por Prodesarrollo, las cuales son fácilmente utilizadas por los agricultores por su sencillez, permitiéndoles mejorar sus ingresos.

El programa de Mercadeo de PRODESARROLLO no sólo se limita a la creación de asociaciones de productores y de centros de acopio rurales y a facilitar el contacto de los productores con los mercados terminales en las principales ciudades. Además comprende el montaje de supermercados (33 hasta 1979); creación de cooperativas y tiendas verdales; fomento de la agroindustria con líneas de crédito específicas; establecimiento de un sistema de información de precios que cubre la zona central del país; asesoría en tecnología de alimentos mediante el programa "Transferencia de Tecnología sobre Conservación de Alimentos", en el cual se enseña al agricultor a preparar conservas alimenticias.¹⁵

El éxito del programa ha radicado fundamentalmente en la asesoría técnica y la ayuda financiera a los agricultores, quienes han demostrado su capacidad para mercadear sus productos y mejorar su ingreso cuando cuentan con la infraestructura y los mecanismos para hacerlo. Encontramos en el programa de Mercadeo de PRODESARROLLO una concepción integral del problema, una planificación basada en la experiencia y el conocimiento de los procesos, una flexibilidad del programa para adaptarse a las condiciones y características del mercado, una acción de compromisos con el agricultor muy definido y un interés en desarrollar sus capacidades. Este es un programa ejemplar que está promoviendo el desarrollo en las zonas cafeteras.

Una de las deficiencias notorias en la política de mercadeo agropecuario ha sido la falta de líneas de crédito institucionales para comercialización interna de productos de agro. La ley 5a. de 1973 no contempló este tipo de actividades en los programas del Fondo Financiero Agropecuario. Ello es indicativo de una concepción parcial del problema agrario, pues no basta fomentar producción; se requiere un apoyo en la comercialización para sustentar el esfuerzo productivo. El programa de mercadeo de la Federación de Cafeteros se ha distinguido porque desde sus inicios estableció líneas de crédito para mercadeo; el éxito del programa se debe en buena parte a esa decisión; el DRI es también otro ejemplo en esa línea. Sin embargo, no puede afirmarse que el crédito en la década de 1970 no estuvo disponible para mejorar la infraestructura

de comercialización; son conocidas las inversiones que se realizaron en las centrales de abastos de Bogotá, Medellín y Cali y en la construcción de plazas de mercado en algunas localidades urbanas; el aumento de la capacidad de almacenamiento del Idema, de los almacenes generales de depósito Inagrario, otras entidades particulares como las empresas agroindustriales, y sectores dedicados al comercio exterior. Pero el crédito para comercialización al agricultor no existió, pues éste no ha tenido, por ejemplo, capacidad financiera para hacer infraestructura de almacenamiento a nivel de finca. El período 1975-80 abrió el camino a la financiación de actividades de mercadeo y comercialización con el DRI, Cecora, Prodesarrollo y algunas financiaciones del Idema a cooperativas; pero aún el esfuerzo es insuficiente.

3.5 UN INTENTO FALLIDO

Para terminar esta sección quiero hacer mención a un esfuerzo lamentablemente fallido, experimentado a nivel oficial en el segundo quinquenio de los años setentas.

La década de 1970 se caracterizó por una creciente preocupación en estudiar y promover acciones de mercadeo. El desaparecido ILMA fue sustituido por el Centro de Investigaciones sobre Mercadeo Agropecuario, CEIMA, en la universidad Jorge Tadeo Lozano, a cuyo frente se puso a principios de la década una serie de profesionales encabezados por Armando Samper, quienes estaban convencidos de la urgencia y necesidad de seguir investigando y capacitando profesionales para las acciones de mercadeo agropecuario. El Ceima promovió varios seminarios donde se expusieron sus trabajos, pero desafortunadamente la falta de apoyo y conciencia sobre la problemática que se pretendía desarrollar, terminó con esta iniciativa hacia 1976, quedándose el país sin un centro de estudios e investigación permanente en este campo.

El Programa Nacional de Capacitación Agropecuaria del IICA también ha incursionado en esas disciplinas, capacitando profesionales y técnicos del IDEMA y otras entidades y promoviendo seminarios y encuentros de técnicos sobre el tema. La Oficina de Planeación del Sector Agropecuario OPSA, decidió conformar a mediados de la década un grupo de mercadeo para analizar el problema y elaborar un Programa Nacional de Mercadeo Agropecuario que se tradujera en políticas, respondiendo así al clamor de los agricultores y al vacío institucional que se había creado. El programa se inició en 1975 con la asesoría de los expertos de la Universidad de Michigan, y en 1976 se presentó en Bucaramanga el resultado de la primera fase del trabajo, que consistía en un diagnóstico estructural del problema y unas recomendaciones para continuar la identificación de políticas y proyectos.

La falta de conciencia gubernamental sobre la problemática de la comercialización, la dificultad de coordinar las entidades que trabajan en

esa área y comprometerlos en acciones conjuntas, el manejo político del Ministerio de Agricultura, la falta de recursos financieros, la dificultad de investigar y programar a largo plazo en OPESA, el desgüeño administrativo y la poca atención que se ha dado a OPESA a partir de 1976, acabaron de sepultar esa idea, que a juicio de los entendidos era un intento serio para presionar acciones en mercadeo y producir cambios fundamentales en su estructura.

El grupo de Mercadeo prácticamente desapareció un año después de realizado el Seminario de Bucaramanga. Posteriormente se han hecho seminarios sobre Centros de Acopio, mercadeo de pequeños agricultores, almacenamiento, y otros; pero éstos han seguido la misma suerte de los anteriores. Muy pocas ideas se han concretado a nivel oficial, exceptuando las acciones del DRI.

3.6 COMERCIALIZACION DE PRODUCTOS PESQUEROS

El pescado es uno de los productos estratégicos en un Plan de Alimentación y Nutrición por sus características alimentarias, la posibilidad de lograr un consumo masivo, la disponibilidad de los recursos y la posibilidad de desarrollarlos. Desafortunadamente el país no ha hecho casi nada para utilizar sus recursos pesqueros.

La problemática de la comercialización del pescado es múltiple y las políticas gubernamentales no han tocado prácticamente su estructura; espontáneamente se ha organizado un mercadeo caótico que en ningún momento ha promovido el consumo. En las dos décadas anteriores ha habido una ausencia manifiesta del Estado en los procesos de producción y comercialización de pescado; el Plan de Alimentación y Nutrición, por ejemplo, no incluyó los productos pesqueros como alimentos básicos de su estrategia, y EMCOPER, cuyo objetivo inicial era montar frigoríficos en zonas de acopio y de distribución de productos pesqueros, terminó por olvidar el manejo de esos productos.

Las investigaciones sobre mercadeo de productos pesqueros han sido también escasas. Merece mencionarse el esfuerzo hecho por el Ministerio de Agricultura en los años setentas para identificar las estructuras del mercadeo, distribución, consumo y producción pesqueros en la zona continental. El proyecto para el Desarrollo de la Pesca Continental INDERENA-FAO, el Diagnóstico Pesquero del Iderena en 1975 y el Proyecto de Mercadeo de productos pesqueros del Ministerio de Agricultura, iniciado en 1975 han sido iniciativas que han aportado información útil para aproximarse a los problemas de la pesca en el país. Sin embargo, esos estudios y sus recomendaciones no se han traducido en una política pesquera que promueva la producción, el mercadeo y el consumo. Entidades que debieran estar haciendo una labor intensa de promoción de la producción y conservación del recurso pesquero, como el INDERENA, han sido dejadas en la penuria económica en los repar-

tos del presupuesto público, debiendo mendigar permanentemente para sobrevivir y costear una burocracia ineficiente, que no tiene con qué trabajar.¹⁶

La comercialización de productos pesqueros afronta múltiples problemas, pero los más sobresalientes como lo anota un estudio de Planeación Nacional, son "las altas pérdidas físicas, las excesivas fluctuaciones de precios y el deficiente equilibrio espacial de los mismos. La causa fundamental de estos problemas es la insuficiente estructura para el manejo de este producto acompañada de deficientes condiciones económicas para la formación de precios".

Pocos avances se han hecho en la comercialización del pescado que sigue realizándose por los canales tradicionales, aunque muy recientemente empieza a comercializarse el pescado en filetes o congelado a través de supermercados, pero su precio todavía es alto. El esquema siguiente indica los canales de comercialización más utilizados en productos pesqueros.

La perecibilidad del producto y su manejo se traducen en márgenes de precios bastante altos; por ejemplo, en 1978 un pescador de bagre recibía por kilo \$21, mientras el producto se vendía en Bogotá al consumidor en \$99; en Santa Marta el pescador mayorista recibía \$40.0 por kilo de róbalo-filete, el cual se vendía al mayorista en Bogotá a \$90.50.

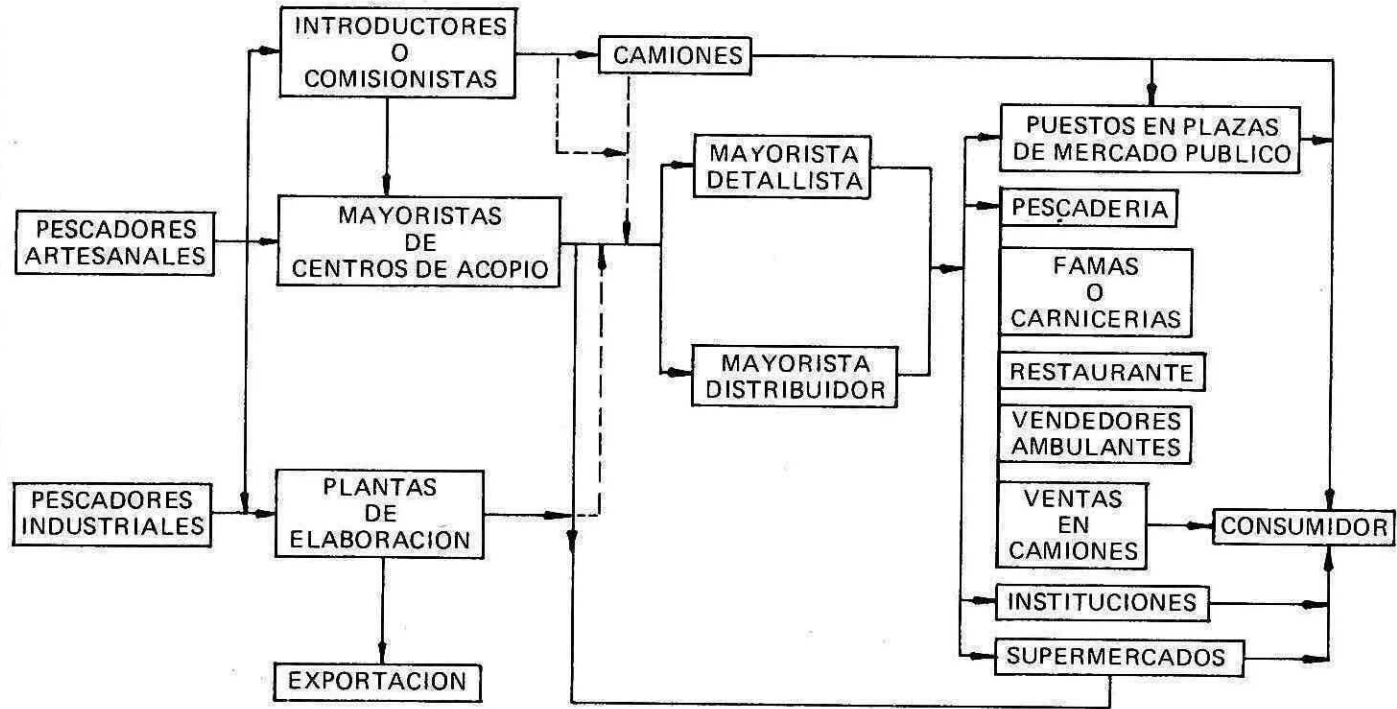
El consumo per cápita de pescado en el país es muy bajo en relación con el de otros países de América Latina teniendo en cuenta su potencial de producción y las necesidades nutricionales de la población. Se estima que ese consumo es de unos 4,2 kg. per cápita y crece a una tasa del 2% anual. No existe a nivel nacional un hábito de consumo de pescado, aunque en algunas ciudades es notorio su consumo.

El consumo de conservas de pescado importadas ha crecido rápidamente en la última década; ello demuestra la existencia de un mercado interno muy importante que debiera ser atendido por la producción nacional.

El comercio exterior colombiano de productos pesqueros se ha caracterizado por la exportación de camarones y langostinos y la importación de conservas de pescado enlatadas. Las exportaciones han crecido rápidamente en los años setentas, e igual comportamiento han seguido las importaciones. Como el recurso camaronero es limitado, sólo se podrán aumentar las exportaciones en un futuro, si se diversifica la producción. El balance total entre exportaciones e importaciones muestra un saldo negativo para el país en toda la década de los setentas.

El país está importando grasas y aceites de pescado, harina de pescado, preparados y conservas de pescado, que perfectamente puede producirlos internamente si hubiera una política pesquera. Es importante anotar que hoy en día es más fácil importar productos pesqueros que exportarlos, debido al exceso de trámites burocráticos, participación de numerosas entidades oficiales, problemas de transporte marítimo

CANALES DE COMERCIALIZACION DE LOS PRODUCTOS PESQUEROS



FUENTE: Proyecto de mercado de productos pesqueros fase II. Ministerio de Agricultura OPSA.

demoras en los puertos, etc. Además, curiosamente el Ministerio de Salud es excesivamente exigente en materia sanitaria (plantas y productos) cuando se trata de productos para la exportación que necesariamente deben cumplir las normas del país importador, pero excesivamente negligente con los productos destinados al consumo interno, que se expenden sin los más mínimos requisitos de higiene y calidad en la mayoría de las plazas públicas y puestos ambulantes del país. Cuidamos pues más la salud de los consumidores americanos y japoneses que la de nuestros compatriotas; esas son las realidades del subdesarrollo.

BIBLIOGRAFIA

- (1) La información y algunos de los conceptos aquí reseñados fueron tomados del documento sobre Política Agropecuaria y el Sistema de Alimentos, tomo II, elaborado por DNP como documento de trabajo para la elaboración del PIN, Bogotá junio 12 de 1979 y del documento: "Sector Comercio y Desarrollo" DNP-UEA-DC-09, octubre 1978.
- (2) Información completa sobre los problemas de almacenamiento, su estructura e importancia, pueden consultarse en el documento "Almacenamiento Agropecuario", Ministerio de Agricultura, el cual recogió las ponencias presentadas en el Seminario Nacional sobre Almacenamiento de Productos Agropecuarios, realizado en Popayán en abril de 1979.
- (3) Ibid. pág. 30.
- (4) Véase el documento "Análisis del Desarrollo de la Red Nacional de Frío", presentado por OPSA al Consejo Nacional Agroindustrial, Bogotá, julio 1978.
- (5) Estos resultados y acciones pueden consultarse en: Informes Anuales del INA, especialmente el de 1965 denominado "Ocho meses de labores", y Memorias de los Ministros de Agricultura de la década de 1960. Igualmente la Revista de la SAC y de gremios como Fedearroz, Moliarroz, el Algodonero, Fenalce y otros, contienen comentarios útiles al respecto.
- (6) En la Memoria del Ministro de Agricultura de 1970, "El Cuatrienio de la Transformación rural", hay buena información sobre las realizaciones del período 1966-1970.
- (7) Discurso de instalación del III Seminario de Evaluación y Programación Agrícola. Ibagué septiembre 23 de 1974. En las Memorias del Ministerio de Agricultura de 1970-75 hay buena información sobre las acciones del IDEMA; igualmente en los informes anuales del Gerente del Instituto. Un buen diagnóstico sobre lo que era el Idema en 1972 se encuentra en el informe del consultor francés Jean François Christin, septiembre 1972. Véase también comentarios de la Revista Nueva Frontera del año 1974 y 1975 y el debate en las Cámaras Legislativas sobre el Idema en 1974.
- (8) Para el período 1975-1979, consultar los informes de gerencia del Idema, las Memorias del Ministro, comentarios de revistas de los gremios y el Plan de Comercialización del Idema para 1978, 3 tomos, además, los discursos de los Ministros de Agricultura y los Informes de López Michelsen al Congreso Nacional.

- (9) Ministerio de Agricultura, Idema, Informe de actividades. Período Presidencial, junio 1974 - diciembre 1977. Oficina de Planeación del Idema, Bogotá abril de 1978; e igualmente informe de Gerencia enero 1977 - junio 1978.
- (10) Detalles al respecto pueden verse en los informes del gerente del Idema y en el documento No. 8 del Seminario de Productividad Agraria en Colombia.
- (11) Ver Idema, informe de actividades, mayo 1973.
- (12) Véase Idema, informe de actividades, Período Presidencial, junio 1974 - diciembre 1977, Oficina de Planeación, págs. 51, 56 y 59.
- (13) Consúltase la ponencia de CECORA en el Seminario sobre Comercialización de Productos Agropecuarios del sector agrícola tradicional en el Marco del Proyecto de Mercadeo DRI. Villa de Leyva, julio 5-7 de 1977. En este seminario se presentaron varios trabajos que dan una buena visión de la problemática de comercialización para los pequeños agricultores.
- (14) Ver documento de trabajo DNP-DRI "El subsector de la pequeña producción y el programa DRI", Bogotá julio 30 de 1979, en su parte pertinente al programa DRI.
- (15) Información sobre PRODESARROLLO y sus actividades en mercadeo se encuentra especialmente en la ponencia hecha por esa entidad en el Primer Seminario Nacional sobre Centros de Acopio: "Centros de Acopio en Areas de Producción Cafetera". Cali, noviembre 15 y 16 de 1979. También en los informes anuales de PRODESARROLLO y en Fedesarrollo: Economía Cafetera Colombiana, Capítulo XIX.
- (16) La información sobre la situación del sector pesquero y los problemas de su comercialización pueden consultarse en los siguientes documentos: 1) Consejo Nacional Agroindustrial. Secretaría Técnica. Análisis del Desarrollo de la red nacional de Frío, Bogotá julio 1978 pág. 5-25; 2) Ministerio de Agricultura. Bases para un Plan de Desarrollo del Subsector Pesquero Colombiano, Bogotá 1979; 3) DNP. Plan Indicativo del Sector Pesquero Industrial tomo II; documento UEA-DRNR-2 Bogotá, julio de 1979; 4) Andi. Bases para una política pesquera. Revista Andi No. 43 de 1979; 5) El Mercadeo de Productos Pesqueros, Ministerio de Agricultura, fase I, 1975 y fase II aún no terminada.

Capítulo IV

EL PROBLEMA AGRARIO Y SUS SOLUCIONES

4.1 DEFINICION DEL PROBLEMA AGRARIO

Después de una visión global y rápida de las políticas agrarias recientes y de la evolución de los aspectos más sobresalientes del desarrollo agropecuario en las dos últimas décadas, debemos tratar de aproximarnos a una definición del problema agrario y plantear algunas soluciones.

El problema agrario puede verse desde diferentes puntos de vista; es diferente para el agricultor, para el consumidor o para el empresario industrial que consume materias primas agropecuarias. El problema agrario se define de acuerdo al interés específico de cada agente económico, o puede definirse teniendo en cuenta el sistema económico en general.

El problema se manifiesta normalmente en la inadecuación de la oferta a la demanda o en la insuficiencia de la demanda frente a una oferta, en un movimiento ascendente o descendente de los precios, en crecientes importaciones de alimentos, o en la incapacidad de la agricultura para adaptarse y contribuir al comercio exterior. En términos más generales se dice que hay un problema agrario cuando el sector agropecuario no responde a las exigencias del desarrollo económico y social del país; es decir, cuando no genera suficiente producción o las divisas requeridas por el país; o no aporta la mano de obra necesaria para la industria u otras actividades económicas; o simplemente cuando los precios agrícolas perturban el funcionamiento normal del sistema económico.

El problema agrario se identifica frecuentemente con una crisis agrícola, pero ésta puede originarse en factores coyunturales u ocasionales o en factores estructurales; esta diferencia es importante para la definición. Una crisis agrícola generada por factores ocasionales puede obedecer, por ejemplo, a variaciones inesperadas e incontrolables del clima, a una insuficiencia de crédito; a una escasez de insumos o a su mala calidad, o a una fuerte caída en los precios agrícolas que desestimula la producción. En este caso la crisis está ligada a los factores y elementos propios de la actividad agropecuaria y no puede decirse que haya un problema agrario; existen problemas agrícolas y dificultades en la agricultura como proceso productivo.

Pero la crisis agrícola puede ser causada por fenómenos estructurales que impiden al sector cumplir sus funciones en el proceso de desarrollo. En esa crisis estructural tienen que ver las interrelaciones de la agricultura con los demás sectores de la economía, la distribución del ingreso, las oportunidades de inversión, el uso de los factores productivos, las características de la demanda y el mercado interno, la actitud de los empresarios ante el sector y de la clase política frente a las actividades agropecuarias; las características de la comercialización, etc. **Una crisis estructural del sector agropecuario configura un problema agrario, que debe entenderse entonces como el problema de la agricultura frente al desarrollo económico y no como los problemas típicos o característicos de**

la actividad productiva agrícola (clima, riego, uso de insumos, producción estacional, plagas, calidad de las tierras, etc.).

Alrededor del problema agrario surge una pregunta interesante para ubicar mejor el tema: ¿Es la agricultura un problema para el desarrollo del capitalismo, o es el tipo o modalidad de desarrollo del capitalismo en Colombia lo que constituye un problema, un obstáculo, al desarrollo agropecuario? Los análisis sobre la economía colombiana muestran que efectivamente el esquema de desarrollo del capitalismo en el país origina un problema agrario, es decir, hace de la actividad agrícola un problema, no pudiendo desarrollarse ésta como debiera hacerlo. Existen factores estructurales en el sistema que impiden un mayor desarrollo agrícola y una agricultura eficiente y competitiva a todos los niveles.

Hay un fenómeno económico fundamental para entender el problema agrario: ¿quién le da dinámica al sector agropecuario? Es bien conocido que el proceso de división del trabajo y la especialización crea una actividad industrial y otra agrícola, y que la agricultura no puede desarrollarse por sí sola; requiere una demanda dinámica y un proceso de acumulación de capital para ampliar permanentemente el mercado interno para los productos agropecuarios, o el mercado externo para complementar los desarrollos internos e integrarse a la economía mundial.

En ese proceso de división del trabajo, es el sector industrial el agente dinámico de la economía y por tanto de la agricultura; por su capacidad de crear permanente empleos, ingresos, poder de compra y transformar el sistema de interrelaciones agricultura-industria. Si el sector agropecuario no responde a las exigencias del desarrollo es porque existen factores perturbadores del proceso de división del trabajo, sea en el campo, en las áreas urbanas o en otros sectores de la economía, y aún en el exterior.

El problema agrario refleja así el problema del desarrollo del capitalismo a nivel nacional, y la forma como la agricultura contribuye o perturba ese desarrollo. Más exactamente, el problema agrario refleja el hecho de que el tipo de desarrollo del capital no contribuye al desarrollo de la agricultura; el problema agrario es así, parte de los problemas que tiene el capitalismo para desarrollarse en un país como Colombia. El problema agrario va cambiando con las diferentes etapas históricas de desarrollo del capital; es diferente en un país en vía de desarrollo que en uno desarrollado.

Visto desde otro ángulo, la agricultura es un campo de reproducción del capital y de transferencia de capitales a otros sectores para apoyar esos mismos procesos de reproducción. El problema agrario se hace evidente entonces cuando no se dan las condiciones propicias a nivel del sistema económico, para que en el agro se dé una adecuada reproducción del capital, o para que fluyan a dicho sector los capitales necesarios para una acumulación y producción. Por esas razones, el problema agra-

rio casi siempre está condicionado y determinado por factores ajenos a la misma actividad agropecuaria.

El problema agrario tiene una manifestación política clara, y es la intervención del Estado para regular y encauzar las relaciones de clases en el agro para que el proceso de desarrollo del capitalismo en el campo no se salga de los parámetros fijados por el Estado, tendientes a evitar una lucha de clases que impida el desarrollo del capital. En otros términos, las contradicciones y la lucha de clases, entre campesinado, terratenientes y capitalistas, que conlleva el desarrollo del capitalismo, deben ser reguladas o manejadas políticamente por las clases en el poder, para facilitar la reproducción del capital, el flujo de capitales hacia y desde el agro, y satisfacer las necesidades de ese capital, de los terratenientes, asalariados y el campesinado. El manejo del problema agrario no es así tan simple como muchos creen o quisieran que fuere, por desconocimiento de la dinámica social y de los procesos de acumulación.

Por ello debo insistir en la necesidad de distinguir los problemas propios característicos de la agricultura como actividad productiva, de las leyes que rigen el desarrollo del capital en el campo y su interrelación con los procesos generales de acumulación. Sólo así se puede evitar la confusión frecuente entre los problemas de la agricultura, con el problema agrario.

Si se entiende el problema agrario, desde ese punto de vista macroeconómico, es fácil intuir que las soluciones no pueden ser circunstanciales o coyunturales o meramente casuísticas; se requieren cambios estructurales en todo el sistema para resolver el problema agrario. Creo haber señalado implícita y explícitamente en los capítulos anteriores, algunos elementos constitutivos del problema agrario; pero es necesario agregar otros aspectos quizá más importantes.

Debo advertir que el problema agrario en Colombia no es nuevo, ha existido desde la conformación de la economía nacional; pero ha ido evolucionando y haciéndose más complejo y difícil de solucionar.

He señalado que la producción agropecuaria ha crecido a tasas superiores al crecimiento de la población, pero existen déficit en algunos productos; vimos que la productividad está estancada y el sector sufre una inflación de costos traducida en permanentes alzas en los precios de los alimentos; señalamos el abandono de las inversiones públicas en el agro; la baja capacidad de compra de amplios sectores de la población; los permanentes problemas nutricionales. Vimos también la existencia de agudos problemas sociales en el campo; la continua migración de mano de obra a las ciudades donde no encuentran un empleo productivo o digno; anotamos la carencia de un sistema eficiente de comercialización y la explotación de los sectores intermediarios a los pequeños productores; también la falta de competitividad de muchos productos agrícolas y pecuarios, con productos del exterior. Todo ello va conformando el problema agrario; pero deben agregarse otros elementos

que pasan desapercibidos normalmente en los análisis, especialmente del sector oficial. La tierra, el agua y el clima, son los elementos madres de la producción y sin ellos no se puede producir; ellos son la matriz donde se generan los bienes agropecuarios. Si estos factores, especialmente la tierra y el agua, no fluyen fácilmente en el mercado y es difícil para el inversionista disponer de ellos, o su precio está por encima de lo que el mercado permite, se configura un problema agrario; pues en esas condiciones no se puede dar el proceso de reproducción del capital en el agro. Ha sido frecuente escuchar esta frase: "Colombia es un país con vocación agrícola, esa vocación debe recuperarse". Este enunciado se ha asimilado casi siempre con la "amplia" disponibilidad de tierras aptas para las labores agropecuarias; pero basta mirar las estadísticas del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, para dudar inmediatamente de ese concepto. A pesar de que las estadísticas no son muy confiables y completas, a simple vista la tierra apta para una agricultura moderna y eficiente, es relativamente escasa en Colombia.

No basta disponer de tierras para hablar de una vocación agrícola, se requiere reubicar ese término con otros elementos consustanciales a la actividad agropecuaria. La vocación agrícola se refiere también a la disponibilidad de aguas, mano de obra capacitada para las labores del campo, capacidad empresarial y disposición de manejar los recursos del campo, y además está relacionada con la existencia de una conciencia política sobre la importancia del desarrollo agrícola, traducida en políticas de estímulo y fomento para usar los recursos del agro. La llamada vocación agrícola de Colombia es más un mito que una realidad si se analiza con cuidado cada uno de estos elementos.

Si a la relativa escasez de tierra agrícola se suma la continua salida de este factor del mercado de tierras para la producción, estamos frente a un problema serio para el desarrollo de la agricultura, pues ello se traduce en aumentos en el precio de la tierra que se constituyen en una barrera para la entrada del capital productivo, al producirse vía renta de la tierra una amenaza a la rentabilidad o una presión insostenible de aumento en los precios de los alimentos, o simplemente una congelación grande de capital en el valor de la tierra que merma la capacidad de disponer de capital de trabajo.

A partir del año 1974/75 y muy especialmente a raíz de la bonanza cafetera y del auge del proceso inflacionario, la tierra empezó a comprarse, no tanto con el ánimo de dedicarla a la producción; más bien para tenerla como una salvaguardia contra la inflación y dedicarla a un mercado especulativo que ofrece altas tasas de valorización de la propiedad territorial tanto urbana como rural.

El precio de la tierra empezó a alcanzar niveles nunca antes soñados, la demanda por tierras se aceleró, dineros provenientes de actividades ilícitas empezaron a 'lavarse' en la propiedad territorial y la especu-

lación con la tierra llegó a su clímax, obteniéndose allí altas y rápidas ganancias, que a su vez demandan más tierra.

El fenómeno se inició en la propiedad urbana ante el auge de la construcción y la upaquización del valor de la vivienda; las tierras aledañas a los grandes centros urbanos dejaron de tener un valor de acuerdo con su capacidad productiva agropecuaria y adquirieron el valor especulativo de las tierras urbanas para construcción de viviendas; así muchas hectáreas salieron de la posibilidad de usarlas en las actividades productivas agrarias, convirtiéndose simplemente en lotes urbanos especulativos. Este precio especulativo se trasladó al resto de las tierras cercanas a las ciudades, afectando la actividad agropecuaria vía-efecto demostración. Se produjo la danza de los millones con la propiedad de la tierra, similar a la danza ocurrida con la vivienda urbana. Este fenómeno ha tenido connotaciones diferentes en las distintas zonas del país; pero en general afectó el precio de la tierra y la sacó de la producción en muchas regiones, al lanzarla a un mercado especulativo, haciéndose difícil la inversión para producir. Cuando el principal factor productivo que es la tierra agrícola, se convierte en un bien especulativo, se configura una de las peores crisis agrícolas; pues no sólo se está afectando la capacidad de producir, también se concentra la propiedad y se aleja al pequeño y mediano agricultor de la posibilidad de tener acceso a la propiedad por sus altos precios, y por no estar la tierra en el mercado productivo.

En 1973 una fanegada de tierra en Facatativá costaba \$17.000, en 1980 valía \$600.000; en la zona de Rionegro-Antioquia, costaba la hectárea \$13.000 en 1972, hoy su precio es de \$500.000; en el Valle del Cauca la tierra pasó de \$30.000 la hectárea en 1972 a \$320.000 en 1980. En zonas alejadas, donde se conseguía la hectárea de tierra a \$2.000 y \$3.000 en 1972, hoy en día su precio es de \$20.000 ó más.-

En las áreas costeras o del interior, donde se ha desarrollado la marihuana o la coca, es imposible pensar en usar la tierra en otras labores agrícolas, por la alta rentabilidad de esos cultivos y el alto costo de la tierra.

A nadie puede escapar la gravedad de este fenómeno para la actividad agropecuaria, especialmente en zonas donde la agricultura no tiene una dinámica que conduzca a un uso inmediato de la tierra. En áreas como el Valle del Cauca y Tolima el alto costo de la tierra no ha afectado aún la producción, pero la ha hecho más costosa y privilegiada; en la Sabana de Bogotá, el precio de la tierra no está permitiendo sino explotaciones altamente intensivas en capital, como las flores, los champiñones, las fresas y hortalizas bajo techo. Por supuesto que este fenómeno afecta más directamente a quien quiere comprar tierra o invertir para producir, no a quien ya tenía la tierra adquirida a precios razonables; desde ese punto de vista es que el precio de la tierra es una barrera, un obstáculo a la producción.

El fenómeno tiene sus incidencias sociales en el campo: muchos campesinos ilusionados con el alto precio de la tierra, han vendido sus propiedades y han migrado a las ciudades, con las consecuencias conocidas.

La especulación con la tierra, fenómeno esencial en el actual problema agrario, se combina con otro factor muy similar que tiene grandes repercusiones en el agro. Se trata de los desequilibrios en las tasas de ganancias y rentabilidad que han surgido en el proceso inflacionario a partir de 1974/75, y el fortalecimiento del sector financiero frente a los sectores productivos y la circulación de grandes sumas de dinero provenientes de actividades ilícitas, donde se obtienen altas tasas de reproducción del capital, que tratan de imitarse en el resto de las actividades económicas; a ello se suma un manejo económico que no ha favorecido siempre a las actividades productivas. La inversión y el traslado de capitales hacia el sector agropecuario se producen cuando las tasas de rentabilidad son más o menos similares en términos de riesgos. Si en el mercado de capitales o en otras actividades productivas o comerciales, existen tasas de ganancia muy por encima de la rentabilidad en el agro, el problema agrario aparece en toda su magnitud y esplendor: no hay inversión en la producción agropecuaria. Desafortunadamente eso es lo que viene sucediendo en un proceso que no termina y es cada vez más preocupante. El sector financiero y especulativo ha estado ofreciendo altas tasas de rentabilidad, y el mismo gobierno ha propiciado con el manejo monetario la venta de títulos de participación con intereses del 32% y unas tasas de interés en el sistema bancario que traspasan valores efectivos del 40%, para no mencionar el interés extrabancario que se sitúa entre el 50 y 80% anual. Se ha establecido así un atractivo que no sólo garantiza buena rentabilidad, da seguridad y no requiere esfuerzo alguno. El sector financiero se ha fortalecido con el manejo de la política monetaria mientras la actividad productiva sufre las consecuencias de la escasez de capital de trabajo y unos costos financieros crecientes.

La falta de interés en invertir en el campo no sólo deprime el sector agropecuario, lo descapitaliza por la fuga de capitales y empresarios en busca de actividades más atractivas y la ubicación de los conocimientos y capacidades empresariales en beneficio de actividades no productivas. Con los desequilibrios en las tasas de ganancias que ofrece hoy la economía colombiana, es muy difícil ser empresario agrícola, es casi imposible promover capacidades hacia el agro; pero es muy fácil reforzar una clase parasita que no le interesa la producción sino el enriquecimiento rápido.

Las consecuencias de estos fenómenos sobre la estructura de la distribución del ingreso, la estructura social y las oportunidades de ascenso de las clases de menores ingresos y la clase media, no son fáciles de ocultar. Varios sectores de la población con tendencias ideológicas encontra-

das han llamado la atención sobre la gravedad del asunto; pero el Estado aún no mueve resortes para atajar los conflictos sociales y políticos que empiezan a desencadenarse.

A lo anteriormente anotado se agrega otro elemento que hace dudar aún más de la "vocación agrícola" del país. Un porcentaje importante de los empresarios agricultores y ganaderos viven en las ciudades por diversas razones que no es del caso anotar; tienen así la actividad agropecuaria, a veces como un hobby o simplemente como una actividad complementaria y de diversificación de riesgos. Muy pocos viven realmente la agricultura y trabajan la tierra como lo hacen los campesinos que viven en el campo y sufren los rigores de un medio y habitat tropical, que no ofrece las comodidades de las ciudades. En general los agricultores y ganaderos colombianos, con excepción de los campesinos, son agricultores o ganaderos a medias; tienen sus propiedades pero las explotan a través de mayordomos o agregados no siempre con el conocimiento y capacidad de manejar y ordenar el uso eficiente de los recursos naturales y demás factores productivos. Puede el lector imaginarse cómo se consolida esta característica, cuando la inversión en el campo no es rentable y las tierras se valorizan rápidamente sin que en ellas se hayan realizado grandes inversiones de capital.

Entre la agricultura y la ganadería se pueden hacer diferenciaciones sobre el "ausentismo" de los empresarios. En la ganadería es más notorio el fenómeno, pues la valorización de tierras hace del hato ganadero un valor pequeño como inversión en una ganadería extensiva; de allí que no justifica el ganadero atender directamente su negocio. También pueden hacerse diferenciaciones por zonas; pero ello no cambia la situación general descrita que se traduce irremediamente en factores de ineficiencia y bajo productividades que son agudizadas por el alto costo de los insumos, la ineficiencia estatal en la prestación de servicios, etc.

Si a la poca disponibilidad real de tierras, a la falta de interés en invertir en el agro, a la insuficiencia de la capacidad empresarial, al continuo proceso de concentración de la propiedad rural y la conversión de ésta en un bien más especulativo que productivo, y al estancamiento en la productividad les sumamos el creciente aumento de los costos de producción agropecuaria y la ineficiencia de la estructura de la comercialización y del aparato estatal para entender el problema agrario e implementar políticas apropiadas, además de la inequitativa distribución del ingreso en el país, tenemos un marco de referencia más o menos completo de la problemática y la crisis agrícola del país.

Si agregamos a lo anterior la crisis política que vive el país, el desconocimiento del problema agrario que tienen los políticos y la falta de una proyección histórica de la clase política en relación con la problemática del desarrollo económico y social, y además la inseguridad rural y el abandono oficial del agro en general, tendremos una visión casi catastrófica del futuro del sector agropecuario que se deriva de la crisis

que vive la sociedad colombiana y su sistema económico, social y político.

Espero haber señalado claramente que la llamada vocación agrícola del país es casi un mito que no obedece a la realidad de los procesos económicos, sociales y políticos del país. Y espero haber dejado en el lector esta idea: El problema agrario en Colombia es un problema estructural, su solución requiere de grandes cambios en la estructura de la economía colombiana, en su estructura social y política; su solución requiere mucha imaginación, decisión y deseo de construir una sociedad más justa y digna en un marco de crecimiento y mejoramiento de las condiciones materiales e intelectuales, que hagan del hombre en Colombia un ser sociable e interesado en vivir y trabajar por el desarrollo de su país. El problema agrario en Colombia no se soluciona simplemente aumentando los recursos del Fondo Financiero Agropecuario, liberando los precios de la leche, reorganizando un instituto descentralizado, garantizando precios de sustentación a los agricultores, haciendo un manejo más racional de las exportaciones o importaciones agropecuarias, creando fondos de comercialización agropecuaria, emprendiendo campañas contra la especulación en bienes alimenticios, o modificando la estructura institucional del sector agropecuario,

El problema agrario, lo repito, se soluciona en parte actuando dentro y fuera del sector con reformas profundas, que le den una nueva dinámica y ordenamiento al desarrollo del capitalismo en Colombia; y su solución más definitiva sólo se alcanza cambiando el modelo de desarrollo económico, social y político del país; buscando un modelo que esté libre de las perversiones económicas, sociales, políticas y morales que produce el desarrollo del capital en nuestros países; un modelo donde el hombre sea el objetivo del desarrollo.

Como somos realistas, y debemos buscar propuestas viables a corto y mediano plazo que abran a largo plazo perspectivas de desarrollo en el sentido anotado, trataremos de hacer algunas sugerencias y propuestas de aquellas reformas o cambios más necesarios para empezar a resolver el problema agrario.

4.2 SOLUCIONES AL PROBLEMA AGRARIO

En muchas oportunidades se ha dicho que al país no le faltan ideas sino mecanismos para ponerlas a caminar; ello cobra su vigencia en el sector agropecuario donde se han sugerido tantas y tan variadas soluciones, que sencillamente el país se ha confundido al no poder encontrar un rumbo definido de acción. Las sugerencias de acción aquí propuestas no son novedosas, el país las conoce, ha faltado la decisión política de hacerlas. La solución del problema agrario es un problema político y así debe entenderse para ver su verdadera dimensión. El inicio de acciones para solucionar el problema agrario, está en cuatro tipos de re-

formas que deben complementarse con una política de fomento y estímulos y una política social: 1) Reforma del aparato institucional para el desarrollo agropecuario, 2) Reforma agraria, 3) Reforma de las estructuras de la comercialización y 4) Reforma de las estructuras financieras e industriales del país.

4.2.1 Reformas del aparato institucional

Mientras un sector productivo tan importante como la agricultura, la ganadería y la explotación de los recursos naturales, no disponga de una estructura institucional apropiada para su desarrollo, es difícil encauzar propósitos, ideas y acciones para el cabal cumplimiento de la función que debe desempeñar en un sistema económico como el colombiano.

La estructura institucional está reflejada en los organismos del Estado y de las instituciones privadas que de una u otra manera se entienden con la agricultura colombiana. Proponer cambios en esas estructuras no es nada fácil, y ello requiere de un estudio profundo sobre las características y vicios de la administración pública y sus relaciones con el sector privado. Conscientes de esa limitación, trataremos de señalar algunos aspectos que consideramos esenciales para el sector agropecuario.

Las reformas de 1968 y 1976 sobre la estructura y funciones del Ministerio de Agricultura y entidades vinculadas y adscritas, deben analizarse a la luz de la problemática agraria actual y proyectarla hacia el futuro, pensando en el desenvolvimiento que el sector debe tener a largo plazo. El sector requiere de una matriz institucional permanente y flexible que tenga como elemento básico en la ejecución de las políticas, la descentralización.

El esquema actual de manejo y coordinación de las entidades agropecuarias debe transformarse tanto a nivel nacional como regional. En el aspecto nacional, la estructura obsoleta del Ministerio de Agricultura debe acomodarse a los patrones modernos de la administración pública. La parte fundamental del Ministerio, que es la Oficina de Planeamiento del Sector Agropecuario, debe cambiarse completamente, pues no puede desarrollar actividades propias de planeación, en la actual estructura de la administración pública. Esa oficina debiera coordinar y programar todas las actividades del sector, identificar programas y mecanismos para su ejecución siguiendo los lineamientos de las políticas que Planeación Nacional señale para el sector y hacer investigación permanente sobre la problemática agraria para orientar los programas. Debe ser una entidad técnica fuera del alcance del clientelismo y de las interferencias políticas, de manera que su director tenga una permanencia no sujeta al cambio de Ministro o incluso de gobierno. OPSA debe, pues, convertirse en una oficina de Coordinación y Programación Agraria (OCPA). OCPA debe contar con un Consejo Director, presidido por el Ministro y com-

puesto por el Director de OCPA y los gerentes de los Institutos adscritos y vinculados al Ministerio; ese Consejo sustituiría al actual Comité de Coordinación Ejecutiva (Ministro y Gerentes); se reuniría una vez cada semana o cada 15 días. El Ministro continuaría con sus representaciones directas en las juntas de las entidades adscritas y vinculadas, en el Consejo Directivo de Comercio Exterior del INCOMEX, en la Junta Monetaria, etc.

Al eliminarse el Comité de Coordinación Ejecutiva y sustituirse por el Consejo Director de OCPA, el Consejo Asesor de la Política Agropecuaria se reduciría en el número de sus miembros al Ministro, el Director de OCPA y 3 ó 4 representantes de los gremios del sector privado y de los campesinos, conservando su carácter de asesor y órgano de consulta para casos especiales de la política agropecuaria.

En relación con los institutos vinculados y adscritos al Ministerio, sugerimos cambios en las funciones del IDEMA que se describen más adelante; la liquidación de Cofiagro, la conversión de las oficinas regionales de la Caja Agraria en Bancos regionales de crédito y fomento, cambios en las funciones del INCORA descritos en la parte pertinente de reforma agraria; y cambios en las funciones y administración del ICA. El Departamento Nacional de Planeación seguirá con las corporaciones regionales de desarrollo como la CVC, CAR, Corchocó, etc; pero cederá la administración y ejecución del DRI al nuevo INCORA.

La Caja Agraria debe convertir sus oficinas regionales en Bancos de Crédito y Fomento orientados en general a atender las necesidades crediticias de los pequeños y medianos agricultores, sin descartar la prestación de servicios a grandes agricultores en sitios donde la estructura bancaria no sea suficiente. Para desarrollar esa labor se debe revisar toda la estructura administrativa de la Caja, la fuente de sus recursos y el apoyo del Estado a dicha entidad. Igualmente es necesario revisar el sistema de almacenes de provisión agrícola, para hacerlos más eficientes a nivel regional, agrupando en ellos a otras entidades que prestan el mismo servicio, para ganar en economías de escala y garantizar mejores precios de los insumos, maquinaria agrícola e instrumentos de trabajo.

Cofiagro debe liquidarse pues no está cumpliendo ninguna función. Las financiaciones de proyectos y programas con miras a la exportación que hace Cofiagro, las asumirá Proexpo, y las financiaciones a programas de mercadeo se harán por la banca comercial y oficial de fomento, de acuerdo con lo sugerido en las reformas a la comercialización.

El ICA debe convertirse en un Instituto de Investigaciones Agropecuarias, cuya única función será adelantar la investigación básica que requiere el sector. Ese Instituto contaría con un Fondo de Investigaciones como el propuesto por el PIN y tendría una estructura descentralizada, estableciendo oficinas regionales de investigación de acuerdo con las necesidades. Su director debe ser una persona altamente calificada, libre de

interferencias políticas, con una permanencia y estabilidad del estilo del gerente de la Federación de Cafeteros, o similar al del Director de Colciencias. Este instituto debe funcionar independientemente en su administración de toda la estructura oficial del sector; por ello proponemos que no sea adscrito al Ministerio, aunque debe coordinarse con OCPA. Su independencia le garantizaría no verse afectado por los cambios de Ministro, de gobiernos, o por las rotaciones políticas de las gerencias de los institutos, las cuales deben desaparecer del sector.

Su carácter independiente le debe dar una privacidad similar a la del Instituto de Investigaciones Tecnológicas, pero con apoyo oficial y un presupuesto upaquizado y creciente. En él deben participar las Universidades, con investigadores que apoyen la labor del Instituto en programas muy definidos. Su director debe participar en el Consejo Director de OCPA.

Todas las demás labores que desarrolla actualmente el ICA, diferentes a investigación y control sanitario, deben pasarse a otras entidades, incluyendo asistencia técnica, extensión, control de insumos; dejándole la producción de semilla básica y control de semillas certificadas. Los gremios privados del sector deben participar y colaborar en la investigación que desarrolle ese Instituto.

Las entidades adscritas y vinculadas al Ministerio serían: IDEMA, INCORA, HIMAT, INDERENA, CAJA AGRARIA, BANCO GANADERO y VECOL. El Instituto de Investigaciones tendría un carácter sui-géneris y por ello no lo consideramos como dependiente del Ministerio, dando a entender que su independencia y funcionamiento debe escapar al estamento político, a la administración pública, y a los intereses particulares del sector privado; sólo el interés nacional debe prevalecer sobre él.

En cuanto al INDERENA y al HIMAT es necesario sugerir que éste último se convierta también en una entidad especializada en la investigación sobre aspectos de meteorología, hidrología, pozos profundos, recurso agua, cuencas hidrográficas, etc. En ese sentido debe tener el mismo carácter del Instituto de Investigaciones sugerido para agricultura y ganadería y debe recibir del Inderena la investigación que ésta realiza en recursos naturales renovables, excepto en pesca marítima. El INDERENA se convertiría en una entidad de fomento y desarrollo de los recursos naturales, con labores de extensión, transferencia de tecnología y capacitación en recursos naturales, dejando su labor policiva y convirtiéndola en una de desarrollo. La construcción y terminación de distritos de riego, obras de adecuación, etc., las debería contratar el gobierno con firmas particulares, así como lo hace para las carreteras, los puentes, las obras de electrificación, etc.

Esta estructura debe tener como prerrequisito fundamental, la descentralización de funciones y de la ejecución, estableciendo mecanismos regionales que permitan a las regiones asumir un papel más activo en el

desarrollo, liberándolas de las trabas administrativas de un centralismo burocrático, ineficiente y obstaculizador del desarrollo. No se puede seguir mirando folclóricamente las frustraciones regionales, desaprovechando las capacidades de la comunidad y dando un espectáculo de incapacidad gubernamental, administrativa y técnica para resolver los problemas de la región. El país debe cambiar su estructura administrativa, dándoles a las regiones la oportunidad de desarrollar sus potencialidades reprimidas.

Para el sector agropecuario, creemos que debe hacerse en primer término una regionalización para la administración y ejecución de las políticas agrarias. Ya se han elaborado propuestas de regionalización que bien merecen una consideración y análisis como la formulada por el mismo OPSA en 1976. "Propuesta de regionalización. Documento para discusión" Agosto 1976. Allí se usa un concepto amplio como el de "integración socio-económica espacial", que abarca no solamente la relación del hombre con la naturaleza, sino principalmente la interacción económica social en el plano geográfico-espacial a través del intercambio de bienes y servicios y la función de fomento del Estado. La regionalización que se adopte debe cumplir con dos objetivos básicos, según el documento citado: a) Servir de base para formular estrategias de desarrollo agropecuario, forestal y pesquero a nivel regional; b) Ser la base espacial para la acción coordinada y conjunta, a nivel regional, de todos los organismos del sector agropecuario.

El sistema que proponemos es relativamente sencillo, y consiste en definir una regionalización y crear en cada región una OCPA regional con un director que dependa directamente del OCPA nacional. La oficina regional reuniría a todas las entidades adscritas o vinculadas al Ministerio, y las de carácter departamental para coordinar todas las acciones. Las secretarías departamentales de Agricultura desaparecerían para integrarse a la OCPA de la región.

Ello quiere decir que en cada región existirá un organismo único para el sector agropecuario, desapareciendo todas las gerencias regionales o departamentales de las entidades, cuyos funcionarios pertenecerán a la OCPA. La creación de esta entidad regional no implica aumentar la burocracia: se agrupa la familia de entidades e institutos en un solo órgano decisorio a nivel regional, donde se hace una labor de ejecución y se alimenta al OCPA nacional con información y sugerencias de políticas, programas y proyectos. Cada OCPA regional distribuirá su personal a nivel municipal o microrregional para prestar los servicios a los agricultores, a manera de agencias de desarrollo, extensión, asesoría y capacitación.

Cada funcionario a nivel regional, municipal o veredal se debe convertir en un elemento de servicio y desarrollo para que el campesino, el agricultor, el ganadero, pueda ser atendido y asesorado de una manera inmediata, sin necesidad de hacer consultas a Bogotá. Por lo menos más

del 80% del personal a nivel regional debe ser personal de campo. El OCPA regional tendrá un Consejo Directivo con participación de los gremios de la región y su estructura contará con subdirectores en cada uno de los campos de acción, quienes son en esencia los representantes de las entidades nacionales en la región; pero bajo la coordinación del director regional de OCPA, quien es la autoridad regional suprema. Se eliminan así las gerencias regionales de los institutos, los celos entre los gerentes y la descoordinación existente.

El aspecto institucional señalado tiene que complementarse con una estructura gremial adecuada, hecha y concebida para hacer fomento y desarrollo en una instancia nacional y regional. Los gremios del sector agropecuario deben reestructurarse empezando por la SAC, abandonando la actitud pasiva y reclamista, para convertirse en entes activos, participantes, ejecutores; la actitud paternalista debe convertirse en activista y de desarrollo. Los gremios deben participar en la investigación; trabajar hombro a hombro con los funcionarios gubernamentales en las regiones; complementar la labor oficial; generar sus propios recursos; identificar sus propios programas y proyectos, y buscar mecanismos de concertación. Las pugnas regionalistas y políticas de algunos gremios deben desaparecer; los gremios agropecuarios deben volcar hacia el Congreso Nacional la presión que hoy en día ejercen sobre funcionarios, ministros y entidades. De esa manera la clase política conocería y tomaría conciencia sobre el problema agrario y legislaría con un criterio de desarrollo y no de reparto burocrático y clientelista del presupuesto nacional. Algunas presiones al Ministerio y al gobierno pueden hacerlas los gremios a través del Consejo Asesor de política Agropecuaria o mediante las OCPA regionales según el caso. El Ministro ó Viceministro de Agricultura no puede hacer una labor en beneficio del agro, cuando está sometido a tantas presiones, de tan diversa índole y en general bañadas de intereses regionalistas o políticos. El Ministro debe ser un técnico conocedor del problema agrario; no puede ser un político. Dada la importancia del sector y su problemática, el Ministro debe tener una estabilidad y permanencia compatible con su tarea. Los campesinos deben buscar una forma de organización que les permita obtener representación en los mecanismos de formulación y ejecución de las políticas agrarias. Los intereses del campesinado deben ser casi únicos ante el gobierno de turno; es difícil pensar que el gobierno pueda atenderlos cuando su organismo máximo, la ANUC, se haya dividido en 4 ó 5 fracciones que no pueden sentarse a la misma mesa.

4.2.2 Reforma Agraria

El tema de la reforma agraria es difícil de abordar, especialmente por las ideas preconcebidas sobre este proceso y las experiencias desalentadoras vividas por el país en épocas recientes alrededor de una ley de re-

forma agraria que desprestigió al gobierno, hizo del INCORA una entidad ineficiente y levantó oposiciones a veces infundadas sobre la labor gubernamental; además, creó expectativas irreales que luego se tradujeron en conflictos abiertos entre diferentes fracciones de clase.

A la reforma agraria siempre se le ha asimilado con el problema de la tenencia de la tierra, expropiaciones y redistribución de la propiedad. El país debe tratar de superar ese concepto, no sólo por la experiencia pasada en toda la América Latina sino también por las tendencias y modalidades del desarrollo agrario en Colombia y el modelo político de desarrollo por el cual está transitando el país.

Debemos reconocer que el desarrollo agrícola vía-terrateniendo o juncker ya se cumplió en un gran porcentaje del área agrícola y ganadera del país, quedando aún áreas donde dicho proceso no se ha producido, existiendo la alternativa de incorporar la tierra al proceso productivo. Consideramos que donde ya se cumplió la incorporación de la tierra a la producción, se debe seguir una política de desarrollo rural, que en el fondo es una reforma agraria que tiene como objetivo básico el lograr una buena y óptima utilización de los recursos, aumentar el ingreso, generar empleo y mejorar las condiciones sociales y políticas de la población allí radicada.

En esas áreas, que son fundamentalmente la zona andina incluyendo zonas cafeteras, el alto y medio magdalena, el piedemonte llanero y unas pocas zonas de la Costa Atlántica (zona algodонера, arroceras y sorguera), lo que planteamos es una política de reforma agraria que se reduzca al fomento, el estímulo a la inversión, construcción de infraestructura física y social, una política de garantía a la propiedad territorial explotada en condiciones de niveles mínimos de productividad. No se considera ningún mecanismo de redistribución de la propiedad; pues éste sólo funcionaría en casos especiales de manifiesta incapacidad de los propietarios territoriales o de los empresarios para resolver problemas económicos, sociales o de tipo político; es decir, se aplicaría la redistribución en aquellas zonas donde se constituyan condiciones que sean una verdadera vergüenza nacional.

En las demás zonas del país, que serían básicamente un alto porcentaje de la Costa Atlántica, Llanos Orientales, bajo Magdalena y zonas de frontera agrícola no abierta pero ubicadas en zonas no baldías, se utilizaría el concepto de reforma agraria con un criterio productivo y redistributivo de la propiedad. Se asignaría la propiedad territorial a quien efectivamente esté en capacidad y disposición de usarla productivamente con ayuda gubernamental, alcanzando condiciones de eficiencia y unos niveles mínimos de productividad. Se trata entonces de acelerar el proceso de incorporación de la tierra al proceso productivo, saltándose la lenta y tortuosa vía-terrateniendo, y pasando a una etapa de desarrollo acelerado, al estilo empresarial en grande, combinada con un proceso democrático de reparto de tierras a una clase empresarial pequeña y me-

diana. Esta estrategia implica la implementación de mecanismos en esas zonas que obliguen a los dueños de grandes y medianas extensiones de tierra a ponerlas a disposición de los inversionistas grandes, medianos o pequeños; pues el país, por sus condiciones económicas, sociales y políticas, no puede darse el lujo de promover el delito económico y social de tener tierras inexploradas y mal utilizadas que constituyen una afrenta social, un desafío a la justicia económica y una vergüenza nacional.

La identificación de esos mecanismos es un asunto tanto de estrategia económica y política como de imaginación y decisión. No es fácil identificar cuál es el mecanismo más indicado, pues hay varios para elegir. Sin lugar a dudas el más efectivo es la expropiación directa de las tierras y su ofrecimiento en subasta pública a quienes deseen invertir en ellas, mediante contratos y compromisos con el gobierno que conduzcan en corto término a su utilización. Ello requeriría una elección muy cuidadosa de las personas o empresas que reciban la tierra en condiciones de crédito y pagos previamente establecidos y con garantía de apoyo gubernamental en la construcción de obras básicas de infraestructura, estudios básicos de suelos, climatología, fuentes de agua, hidrometeorología, tecnología, etc. La ley colombiana tiene establecidos los mecanismos de expropiación para estos casos de manifiesta subutilización o no explotación de las tierras; bastaría revisar la ley 4a. de 1973 y sus reglamentaciones para hacerlas prácticas y efectivas, introduciendo también los cambios pertinentes en la estructura de la entidad encargada de llevar adelante esos procedimientos: el INCORA. En el fondo, se trataría en estas zonas de aumentar la oferta de tierras, contando con una demanda estimulada por el Estado al abrirle cauce a la inversión en el agro; así el precio de la tierra adquiriría un valor acorde con su potencial productivo y su ubicación respecto a los mercados nacionales o extranjeros. El ofrecimiento de la tierra puede hacerlo el Estado mediante la expropiación, que es el método más efectivo, o imponiendo fuertes gravámenes a las tierras ociosas o subutilizadas, paralelamente a la actualización de los avalúos catastrales en esas áreas. También es factible que condiciones altamente halagadoras para invertir en el agro y en zonas determinadas conduzcan a encauzar la demanda por tierras hacia esas regiones, logrando incorporar a la producción vastas extensiones de tierras. Este sería el camino más fácil pero no el más recomendable para las condiciones colombianas, pues puede aumentar la concentración de la propiedad, incrementar el precio de la tierra y aumentar la plusvalía de los terratenientes improductivos.

En el ofrecimiento de la tierra expropiada por el gobierno, o en la conformación de unidades productivas como resultado de la dinamización del mercado de tierras, se deben establecer reglas de juego claras para evitar concentraciones excesivas de extensiones de tierra, no en la inversión; la excesiva fragmentación también debe evitarse para no crear condiciones de ineficiencia en el uso de la tecnología. No tiene sentido

fragmentar la propiedad para entregarla a campesinos a quien el Estado no les ha brindado la más mínima formación sobre cómo usar los recursos productivos, y a quienes no se les ha dado previamente los instrumentos y conocimientos para integrarse eficientemente a la sociedad y a los procesos productivos. Deben iniciarse paralelamente programas de capacitación intensos para convertir a los campesinos en pequeños y medianos empresarios eficientes, para no seguir propiciando una economía de subsistencia donde el campesino y su familia tienen que luchar toda su vida por sobrevivir y defenderse de una competencia desigual, que los relega a unas condiciones de vida infrahumanas, sin darles la oportunidad de integrarse a los procesos económicos y sociales del país.

Las pequeñas parcelas de subsistencia son una cárcel y un castigo para la familia campesina que la sociedad colombiana ha creado y propiciado sin darse cuenta de ello; se ha castigado al campesinado a llevar una vida infrahumana como si hubiera cometido el delito de querer vivir y trabajar en el campo. Esta situación debe evitarse y la reforma agraria tiene que ser consciente de ello, para no propugnar más la injusticia social y económica en el campo.

El DRI, concebido para atender las necesidades de los pequeños agricultores en zonas donde estos están concentrados, con el criterio de convertir al campesino y pequeño productor en un empresario eficiente que mejore su ingreso y condiciones sociales, debería extenderse a todas las regiones donde exista esta situación. El DRI es una reforma agraria productiva sin redistribución de la propiedad, pero con redistribución de la tecnología, los conocimientos y los recursos del Estado en el sector agropecuario; debe apoyarse el DRI, pues es una estrategia de desarrollo rural que debe ampliarse e intensificarse.

El proceso de reforma agraria que hemos descrito debe contar siempre con una política de estímulo y fomento a la producción del agro, que permita mejorar la productividad, los ingresos, el empleo, racionalizar el mercado y abrirle nuevas alternativas al desarrollo agrícola.

Hemos señalado con mucha insistencia la necesidad de volver a recuperar para la producción aquellas tierras que han caído en el mercado especulativo y cuyo valor no tiene nada que ver con su capacidad productiva. El Estado debe, conjuntamente con la estrategia de reforma agraria aquí descrita, proceder a obligar a los dueños de esas tierras a incorporarlas a la producción, sea mediante la expropiación, con gravámenes excesivos que eliminen las ganancias especulativas, con los reavalúos catastrales de las mismas u otros procedimientos. Esto indudablemente no se soluciona a fondo mientras no se eliminen en la economía los factores que han llevado a la formación de valores especulativos. El planteamiento es válido igualmente para las tierras urbanas que deberían situarse en precios reales y accesibles a las personas necesitadas de vivienda; allí la expropiación es casi un imperativo social porque una hectá-

rea de tierra urbana está afectando la posibilidad de acceso a la vivienda a mil o cinco mil o más personas (vivienda horizontal o vertical).

En la aplicación de la reforma agraria debe hacerse una programación para inducir o producir un cambio en el uso de la tierra, de la ganadería a la agricultura o viceversa. La ganadería en la costa, los llanos y otras regiones debe ubicarse en los ambientes ecológicos, suelos y regiones donde sea más productiva y eficiente, haciéndola más intensiva en el uso del capital para que así ceda a la agricultura intensiva amplias extensiones de tierra.

En las áreas que rodean a los grandes centros urbanos debe procederse a hacer una delimitación en el uso de la tierra, entre actividades agropecuarias y urbanas, a fin de que el precio de la tierra se adecúe a su uso posible y potencial y no sea influido por una u otra actividad. Tierras de uso únicamente agrícola o pecuario o forestal no pueden adquirir precios o valorizaciones por la posibilidad de usarse en construcción urbana; esa delimitación de áreas es urgente y lo mismo la actualización de los avalúos e impuestos prediales, siguiendo un criterio de uso definido del suelo.

Para adelantar esta política de reforma agraria productiva con algunos elementos redistribucionistas en algunas zonas y situaciones, el INCORA debe reestructurarse completamente, incluso cambiar su desprestigiado nombre. El Instituto que se cree debe no sólo ejecutar la política aquí propuesta: también debe especializarse en hacer fomento y extensión en el campo, recibiendo todo el personal que tiene el ICA y otras entidades destinado a estas labores, y repartirlo a nivel regional de acuerdo con las necesidades. La actual burocracia gubernamental debe reubicarse hacia el campo, para que haya desarrollo rural; ese personal debe capacitarse para convertirlo en un agente de cambio rural, de desarrollo rural. El INCORA debe convertirse en un organismo de desarrollo rural asumiendo el DRI, la reforma agraria y labores de extensión y transferencia de tecnología; para ello no necesita contratar nuevo personal; el que tiene actualmente más el traspaso de personal del ICA y el DRI y posiblemente de Caja Agraria, es más que suficiente para cumplir su labor. Pero debe hacerse una selección del personal para darle oportunidad a todos los profesionales de disciplinas relacionadas con el agro y el desarrollo rural, de volcarse sobre el agro y aportar su experiencia y conocimiento para el progreso y bienestar de la población rural y del país en general.

Este proceso debe implicar la desurbanización de los profesionales del campo; ello es imprescindible en la estrategia aquí propuesta, haciendo del campo un sitio cómodo para vivir.

4.2.3 La reforma del sector financiero

Ninguno de los planteamientos anteriores tendrá efecto en la práctica mientras existan en la economía actividades distorsionadoras de los

procesos de inversión y no se produzcan condiciones de competencia en términos de tasas de rentabilidad. Señalamos que las rentabilidades y los procesos de concentración de ingresos en el sector financiero y especulativo han creado distorsiones muy grandes en la inversión, haciendo de las actividades agropecuarias una de las menos atractivas. Si a los riesgos propios de la actividad agropecuaria se agrega la baja rentabilidad y alternativas de alta rentabilidad relativa en los sectores financieros y comerciales, queda planteada la necesidad de hacer reformas en el sector financiero. Este sector en última instancia es el que capta los recursos para la inversión y permite a quien los maneja, asumir el control de los sectores productivos y orientar el capital hacia las actividades de más rápida acumulación de capital.

La reforma financiera consistiría en aplicar una política económica que permita igualar tasas de rentabilidad según riesgos, entre los sectores productivos y las demás actividades económicas del país. Los capitales deben fluir fácilmente de un sector a otro y crear condiciones de competencia, eliminando a través del manejo económico y de reglamentaciones precisas la tendencia hacia la concentración del ingreso.

El sector financiero debe apoyar al sector productivo, industrial y agrícola, utilizando el capital para crear nuevas empresas, en lugar de limitarse a comprar los esfuerzos ya creados, inflando sus valores y lanzando a los capitalistas a un proceso especulativo cuyas consecuencias la pagan solamente las clases de menores ingresos, y la clase media.

La reforma financiera debe incluir la revisión de toda la política económica monetaria y fiscal, el manejo cambiario, los incentivos, etc. Estas reformas deben darle la posibilidad al sector industrial y agrario de dinamizar el mercado interno, usando los capitales captados en el sector financiero para apoyar la producción en lugar de las maniobras especulativas en la economía. Deben contemplarse también mecanismos para regular las actividades ilícitas que están creando desequilibrios económicos y sociales con consecuencias impredecibles. Mecanismos para frenar la afrentosa concentración del ingreso en grupos, conglomerados o familias, cuyo fin no es el desarrollo y la creación de condiciones de progreso social, sino el disfrute de privilegios por unos pocos, son un imperativo de la sociedad colombiana en las actuales circunstancias.

Este tema, de tan amplias proyecciones y tan difícil de precisar y manejar, señalado ya por muchas personas y entidades autorizadas, lo quedamos dejar en la mente de nuestros lectores, pues sin una transformación profunda de las condiciones y estructuras económicas actuales, la solución del problema agrario no aparece con claridad. Ya dijimos que la solución de ese problema está en buena parte por fuera del sector agropecuario, siendo en las condiciones en que se da el proceso industrial y financiero donde están los factores básicos del problema. Sin un desarrollo industrial fuerte y dinámico, apoyado por un sector financie-

ro no especulativo y unas políticas de estímulo y fomento a las actividades productivas, es difícil pensar en la solución del problema agrario.

No puede repetirse el error de las corrientes reformistas de los años sesenta, cuando se consideró el sector agropecuario como el único susceptible de afectar con procesos de redistribución de la propiedad y fomento de la producción, dejando a los demás sectores productivos, al sector financiero y al comercio, libres de culpa y responsabilidad sobre los procesos económicos y sociales del país. Por ello se propone una acción conjunta y coordinada sobre todos los sectores para solucionar el problema agrario, que en el fondo es el problema del desarrollo de la economía colombiana. Todas las reformas y propuestas aquí sugeridas requieren un apoyo político, una integración y compenetración de la clase política con los problemas del desarrollo; se necesitan transformaciones en la estructura política y en la composición del Estado Colombiano. Esto puede lograrse con la dinámica que crearían las reformas propuestas y con un proceso de transformación política y democrática.

4.2.4 Soluciones al problema del Mercadeo y la Comercialización Agropecuaria

Debemos partir del criterio básico de que la producción, distribución y consumo de alimentos, constituyen un sistema integrado cuyas partes interactúan simultáneamente cuando se introduce en él una modificación estructural o circunstancial. Además, conviene señalar que la distribución de bienes está determinada fundamentalmente por la producción, pero no basta actuar sobre el sector productivo para modificar la comercialización; el uno debe adecuarse al otro en una acción paralela y mutua.

En el seminario sobre Comercialización del Subsector Agrícola Tradicional realizado en Villa de Leyva en julio de 1977, los representantes del ICA hicieron anotaciones en el sentido antes mencionado, que merecen recordarse: "La política gubernamental debe estar dirigida a los tres subsectores simultáneamente: productores, intermediarios y consumidores. Difícilmente se presenta una reacción espontánea e independiente en el sector de intermediarios. Por lo mismo, es importante que las políticas de comercialización estén estrechamente vinculadas tanto con políticas tendientes a afectar la producción (i. e. políticas de desarrollo agrícola y rural) como con políticas tendientes a modificar la estructura de consumo (i. e. políticas de redistribución del ingreso)". El Gráfico No. 1 presentado por el ICA es representativo de esta concepción integral del sistema producción-mercadeo-consumo. Las flechas sencillas (→) indican las fuerzas que "visualiza" el subsector de intermediarios en cada uno de los otros subsectores con base en las cuales actúa (toma decisiones) y distribuye la información para la coordinación en todo el sistema. Las flechas dobles (⇒) indican el flujo de productos y

las punteadas (·→) señalan la intervención gubernamental con políticas para los diferentes participantes.

Indudablemente las políticas estatales para regular, orientar y coordinar el sistema, hacerlo eficiente y que cumpla un papel definido en el sistema económico y social colombiano, están supeditadas en una definición muy importante: ¿cuál debe ser la participación del Estado en su funcionamiento; cuál debe ser su participación en la comercialización de productos agropecuarios y alimentos?

Esa participación del Estado debe definirse teniendo en cuenta las tendencias del desarrollo económico, social y político del país. Un sistema caracterizado por desequilibrios estructurales entre los sectores productivos y no productivos, con tendencias a acentuar la concentración del ingreso y aumentar la marginalidad económica y social, con mercados erráticos y caóticos donde la formación de los precios es interferida por elementos de control de información y poder, y donde se visualiza una tendencia a dejar operar libremente las fuerzas del mercado, es un sistema donde el Estado No puede marginarse de los procesos de mercadeo y consumo.

Pero la intervención del Estado no implica siempre que éste deba realizar las funciones del mercadeo y producir los servicios exigidos por los consumidores. Para ciertos productos, regiones y coyunturas de mercado, puede ser recomendable la intervención directa del Estado en la comercialización, con el fin de corregir injusticias y distorsiones que afectan gravemente al consumidor, al productor o a la población en general.

Teóricamente el problema es sencillo de resolver: bastaría que el Estado estableciera una infraestructura física, social e institucional apropiada para un funcionamiento eficiente del mercado, y efectuara una redistribución del ingreso para dinamizar las fuerzas del mercado, contando con una política de flujos continuos de producción. En la práctica, sin embargo las cosas son diferentes y no es fácil delimitar un solo patrón de comportamiento estatal en el mercadeo y la comercialización.

Lo anterior conduce con facilidad a plantear la necesidad de hacer una reforma de los procesos de comercialización-consumo, pasando de las acciones marginales y coyunturales a las estructurales para introducir cambios dinámicos en una concepción de desarrollo a largo plazo. Esta reforma puede identificarse con la realización de un PLAN NACIONAL DE MERCADEO DE ALIMENTOS, propuesta que ha sido formulada en otras oportunidades.¹

El objetivo final del PLAN es aumentar los niveles de consumo y nutrición de la población, estableciendo metas y programas de producción, importaciones y exportaciones de alimentos. El PLAN partiría de unas metas de consumo y nutrición, combinadas con programas de producción, cambiando el esquema tradicional de la programación y la política que tiene como metas solamente la producción, sin considerar el mejoramiento del consumo y la situación nutricional del país.

Lo que aquí se propone es programar con un criterio económico y social, abandonando la idea de que lo importante es simplemente producir, es decir, crecer.

La forma como se eduque y alimente a la niñez del país es determinante en el futuro de nuestra patria. Una niñez que se debate entre la vida y la muerte desde que nace por falta de una buena alimentación, no tiene posibilidad de dirigir honestamente los destinos de una nación. Una población insatisfecha por los bajos niveles de consumo e ingreso, no podrá aportar un trabajo eficiente para el desarrollo; y una niñez subalimentada no podrá asimilar los conocimientos requeridos para construir el mañana.

El dilema que enfrenta el país es claro: se produce para beneficio de unos pocos y para crear una imagen de progreso con amplias exportaciones de alimentos y una burguesía agraria y comercial próspera, o se produce para mejorar los niveles de consumo, ingreso y nutrición de la población; o para ambas cosas. Indudablemente los dos extremos no son excluyentes, y se puede lograr que el país sea un buen exportador de alimentos, con una clase agrícola empresarial dinámica, un desarrollo de su potencial agropecuario y agroindustrial eficiente, un asalariado agrícola bien remunerado, una situación de consumo y nutrición adaptada a las necesidades del país y su población.

Esta concepción, que no puede llamarse consumista o nutricionista, pues es integral, implica actuar por etapas y fijar prioridades. Las reformas al sistema producción-mercadeo-consumo pueden encontrar fuertes resistencias en el actual sistema económico y político colombiano, donde el ansia de enriquecimiento rápido con el menor esfuerzo se ha apoderado de casi todos los estamentos sociales y de los agentes económicos. Todo cambio que implique una dinámica con justicia social levanta resistencias, pero el país no puede seguir caminando aceleradamente hacia el abismo.

La estrategia por seguir implica necesariamente una redistribución del ingreso, porque ello no solamente dinamiza el mercado de alimentos y combate la desnutrición y el subconsumo; también dinamiza la producción y la orienta en principio hacia los sectores de menores ingresos, cuya elasticidad ingreso por alimentos es mayor. La programación de la producción con un criterio de nutrición y consumo, como primera prioridad, sin desconocer los objetivos del mercado, debe ser paralela al proceso de redistribución del ingreso. Tanto la producción como la comercialización deben contar con mecanismos introducidos por el Estado para que haya competencia en el mercado.

El Plan de Alimentación y Nutrición y el DRI tienen como objetivos aumentar la producción y el consumo de determinados alimentos; pero sus actividades se están desarrollando sin modificar las estructuras del ingreso, pues el programa de cupones del PAN atiende un porcentaje

muy bajo de la población objetivo y es difícil pensar que el Estado pueda ampliar el subsidio a capas más amplias de población. Además, sus metas no están ligadas a planes de producción más amplios, restringiéndose la coordinación a la producción de pequeños agricultores. Estos programas son un buen ejemplo de cómo objetivos más o menos claros y deseables no se abren paso por la falta de una decisión política de generar realmente una redistribución del ingreso, que ampliaría a límites insospechados el consumo de alimentos de alto valor nutricional.

Los mecanismos de decisión sobre precios y producción deben ser controlados (no en el sentido de un control de precios) por el Estado, para que pueda operar cualquier redistribución de ingresos a través de rebajas de impuestos, aumento de salarios, mejoramiento y abaratamiento de los servicios sociales (educación, salud, vivienda), etc. El éxito de la política de nutrición y consumo requiere de una política netamente antiinflacionaria; exige una política económica, monetaria, fiscal y de producción que modifique los factores estructurales que conducen permanentemente a la inflación y a la creación de ansias desaforadas de ganancia y enriquecimiento rápidos.

Mucha imaginación y capacidad se requieren de nuestra clase dirigente para llevar adelante un Plan Nacional de Mercadeo de Alimentos, con esta concepción. Estamos convencidos de que si ello no se hace, será muy difícil contener las presiones sociales y políticas de los sectores que están siendo estrangulados por un esquema de desarrollo de alta concentración del ingreso y marginalidad económica, social y política creciente.

Todas las acciones que se desarrollen en el sistema alimentario con miras a cumplir el objetivo nutrición-consumo, deben tener prioridad número uno, en financiamiento, estímulos tributarios, apoyo estatal en infraestructura física y social, asesoría y coordinación gubernamental gratuitas, capacitación y promoción. Esas acciones pueden originarse en procesos de acopio, transporte, almacenamiento, centrales mayoristas, redes de distribución minorista (plazas de mercado, tiendas, supermercados, cooperativas...), distribución institucional; producción de alimentos procesados o no; importaciones de alimentos; manejo de los aranceles, etc.

En general todos los programas gubernamentales y del sector privado en el área de alimentos deberán orientarse hacia la producción y distribución de alimentos considerados básicos en la alimentación colombiana, como prioridad número uno, sin excluir otras producciones como ya lo hemos dicho. Es útil por lo tanto formular algunas ideas y sugerencias sobre el papel de entidades como el IDEMA, EMCOPER, PAN—DRI, Centrales de Abastos, Red de distribución minorista, Inagrario, OPSA, Fondo Financiero Agropecuario, etc.

4.2.4.1 El Idema

La permanencia y el papel del IDEMA han sido objeto de variadas opiniones, que van desde la propuesta de acabar el Instituto o ampliar más sus actividades haciéndolo intervenir en todos los procesos de la distribución de alimentos.

Al definir planes de fomento a la producción con un criterio más de nutrición-consumo que de mercado, el Idema debe adecuar sus mecanismos de participación a ese esquema. Ello implica en primer término fijar precios de sustentación y comprar solamente los productos agrícolas considerados claves en el proceso de la nutrición de los sectores menos favorecidos por el ingreso, y que no dispongan de mecanismos de distribución organizados, o para productos provenientes de pequeños y medianos agricultores de determinadas zonas geográficas donde existan dificultades para la comercialización.

Lo anterior implícitamente indica que el Idema debería dejar de intervenir en la compra de cosechas como el arroz, el sorgo, soya, azúcar, por ejemplo, productos cuyo precio de sustentación y comercialización se regirán por la bolsa agropecuaria y a través de los Fondos de Comercialización Agropecuaria, tal como se les describirá más adelante.

En cuanto a las importaciones que hace el Instituto, éstas se limitarían a aquellas necesarias para mantener existencias alimenticias mínimas (no existencias reguladoras en general) cuando la producción nacional no es suficiente, y regular el mercado de algunos productos estratégicos en la alimentación. Es necesario indicar que el Idema debería dejar la importación de trigo en manos de los molinos a través de un convenio en el cual éstos garanticen el abastecimiento de harina nacional; no se justifica el esfuerzo de importar 500.000 toneladas de trigo anualmente, pudiendo los molinos organizarse para ello e importar a través de compañías comercializadoras que están siendo estimuladas por el gobierno en reciente legislación; ese esfuerzo debe dedicarse a organizar y coordinar el mercadeo y la distribución de productos nacionales. Igual cosa sucede con el aceite, tortas oleaginosas, sorgo, maíz, etc., materias primas para la industria. El concepto de existencias reguladoras debe cambiarse para efectos de operación del Idema, por el de existencias alimentarias mínimas. El país debe definir cuáles son los productos alimenticios (no procesados) estratégicos para su desarrollo con base en el criterio de nutrición-consumo, y mantener unas existencias mínimas, sea con producción nacional o importada. La regulación del mercado agropecuario de productos provenientes de agricultura comercial no prioritarios se haría mediante la relación de Fondos de Comercialización - Bolsa Agropecuaria, fomentando la producción y dándole una gran responsabilidad al sector privado en su comercialización. Además de comprar algunos porcentajes de cosechas de productos básicos alimentarios, provenientes de ciertas zonas y tipo de agricultores para ayu-

dar en su proceso de mercadeo y tener unas existencias alimentarias para casos de emergencia alimentaria, el Idema cumpliría una labor muy importante dando asesoría y financiación a grupos cooperativos y cadenas organizadas de distribución de alimentos que lo requieran. Igualmente cumpliría una función esencial en el desarrollo, como es la de promover la capacitación en mercadeo con un criterio nutricional, tanto a los técnicos y profesionales que deben comandar los procesos distribución-consumo, como a los mismos consumidores.

Un sistema de información de precios y mercados es esencial para el funcionamiento del subsistema producción-mercadeo-consumo. Ese sistema debe ser impulsado y estructurado entre el Idema y el Ministerio de Agricultura, coordinando todas las entidades que hoy en día producen información, haciéndola uniforme y accesible a los usuarios. Debe eliminarse la duplicidad de esfuerzos en este campo, hacer oportuna la información, elaborar una metodología apropiada para obtenerla, ampliar su divulgación, presentarla con un mínimo de análisis para hacerla comprensible; cubrir áreas deficitarias como el conocimiento sobre la demanda, mercancías en almacenamiento, volúmenes transados, etc. Debe revisarse para el efecto la composición y operatividad del Comité Nacional de Estadísticas Agropecuarias creado en 1976, cuyo funcionamiento no ha sido posible. El país debe hacer un gran esfuerzo por mejorar sus estadísticas y tomar decisiones sobre bases ciertas. Poco es lo que se ha progresado en las dos últimas décadas en este campo, y si en alguna oportunidad se hicieron avances en ese sentido, hoy en día las cosas andan peor en muchos campos de la información.

Esa labor de información debe estar ligada a la investigación. Desafortunadamente es poca la investigación que se realiza en los organismos oficiales y es casi lamentable que un Instituto como el Idema no tenga un departamento de investigaciones sobre mercados, precios, demandas, tendencias y características del consumo, cambio en hábitos de los consumidores, tendencias de los movimientos cooperativos, comercio exterior de productos agropecuarios, existencias de productos, etc. Esta investigación es la mejor base para una capacitación sobre el manejo de los problemas de mercadeo agropecuario del país. En estos dos campos el Idema debe hacer grandes aportes al país; es una infraestructura que el Estado debe ofrecer para el buen funcionamiento del sistema producción-mercadeo-consumo. Debe revisarse la propuesta hecha en el Seminario de Bucaramanga de crear un Fondo Nacional de Investigaciones de Mercadeo Agropecuario, que obedezca a una política nacional en ese campo; debe revisarse e implementarse con el criterio nutrición-consumo.

El Idema debe tener una red de almacenamiento, para mantener existencias alimentarias mínimas en cada una de las regiones del país y en aquellos productos que se definan como prioritarios, aunque ello puede también contratarlo con empresas privadas, evitándose el manejo y

administración. Siendo el Instituto uno de los principales accionistas de EMCOPER, debería darle gran impulso a dicha entidad para construir una red de frío que permita el manejo de productos perecederos básicos para la alimentación; siguiendo el esquema adoptado de constituir empresas mixtas y freer el servicio de frío en alquiler a las personas o entidades que lo requieran. Pero también se debe ofrecer crédito institucional a las empresas o entidades interesadas en invertir en el almacenamiento en frío y transporte refrigerado; ello complementarí la labor del IDEMA-EMCOPER.

Productos como carnes, leche y pescado deberían ser objeto de atención del IDEMA, en el esquema propuesto. En leche ya viene trabajando el Instituto y el Convenio lechero tiene unos objetivos de tipo social que deben conservarse buscando los mecanismos apropiados para que esos proyectos se realicen y el ICBF cumpla una labor que está en mora de hacer, llevando un producto tan esencial a la niñez desprotegida.

Posiblemente será necesario revisar la política de importaciones de leche en polvo y sobre todo que el Ministerio de Agricultura ponga en ejecución un programa real de fomento a la producción de leche, para recuperar el camino perdido en los últimos 30 años.

En carnes y pescado difícilmente puede pensarse en una intervención directa del Instituto, pues sus pocas experiencias en ese terreno han sido muy desalentadoras; el problema es muy complejo y más adelante se hacen sugerencias al respecto. Pero el Instituto si puede conjuntamente con el PAN, EMCOPER, ICBF y otros organismos, promover mecanismos y empresas de comercialización de carnes y pescados, dar asesoría técnica, orientar, informar, introducir cambios indirectos en esos subsistemas; hacer campañas de promoción del consumo; investigar para proponer proyectos, etc.

4.2.4.2 Los Fondos de Comercialización

El Ministerio de Agricultura presentó al parlamento un proyecto de ley sobre Fondos de Comercialización Agropecuaria que no había sido evacuado en el momento de escribir estas notas.

El objetivo fundamental de los Fondos es fomentar la producción y las exportaciones y regular los precios y el mercado. En principio se conciben los Fondos como organismos que dispondrán de recursos provenientes de cuotas de fomento y comercialización y gravámenes y tasas tradicionales, incluyendo sobretasas a las importaciones de productos agropecuarios. Los Fondos serán administrados por los mismos gremios de productores y consumidores con la vigilancia gubernamental.

Los Fondos, según el proyecto, realizarán acciones de fomento de la producción y regulación de precios, teniendo el comercio exterior como mecanismo regulador de la oferta y demanda, previéndose subsidios del Fondo a los productores en caso de pérdidas en exportaciones

por motivos de precios. El proyecto original fue sin embargo muy amplio al fijar los objetivos del Fondo, pues indicó: "El objetivo de dichos Fondos será: propiciar la satisfacción de la demanda interna de alimentos y de materias primas para la industria e incrementar la generación de divisas, mediante la formulación y ejecución de programas especiales orientados a: aumentar la producción y la productividad agropecuaria, regular el mercadeo del producto o productos objeto de cada Fondo, fomentar la agroindustria y la investigación y transferencia de nuevas tecnologías e impulsar el desarrollo social a través de la realización de programas de salud, educación, vivienda, infraestructura rural y bienestar de la comunidad campesina".²

Estos objetivos tan amplios, no produjeron el apoyo esperado de los gremios, y la propuesta de manejar los fondos mediante comisiones nacionales mixtas tampoco fue atractiva por experiencias ya conocidas. Darle atribuciones a esos Fondos para hacer todo cuanto debe realizarse en el agro, no tiene sentido; el Estado está eludiendo con ello sus responsabilidades y además son los consumidores los que finalmente terminarían financiando y pagando los servicios que prestarían los Fondos, pues los gravámenes y sobretasas a las importaciones, las cuotas de fomento y comercialización impuestos a los productores, se trasladan normalmente en el precio al consumidor.

La idea de los Fondos es buena y necesaria, máxime si se propone que Idema no participe en la comercialización de cereales y otros productos, transmitiéndole al sector privado una responsabilidad dentro del criterio de fomento de un sector privado eficiente y competitivo en el campo del mercadeo de alimentos. Los Fondos pueden restringir su acción a unas labores muy específicas, como el fomento indirecto de la producción, la organización de un mercadeo eficiente, la regulación de precios mediante un suministro adecuado; la construcción de infraestructura para manejar existencias, el estímulo a la exportación mediante convenios con Proexpo y el fomento de ciertas actividades agroindustriales que ayuden a un mejor mercadeo y distribución. Los Fondos deben ser en general mecanismos orientadores y coordinadores de la actividad de comercialización en aquellos productos que cuentan con mecanismos comerciales más o menos operantes y eficientes; pero pueden intervenir en la comercialización organizando el proceso en productos cuya comercialización es caótica y una vez organizada, seguir orientándola.

Los Fondos pueden contratar, por ejemplo, con el ICA, investigaciones específicas sobre tecnología, o con el Idema sobre asuntos de mercadeo, o labores de transferencia de tecnología en mercadeo; sin que las demás entidades del Estado dejen de hacer sus labores asignadas cumpliendo los objetivos para el cual fueron creadas. Además, los Fondos deben promover la participación de los agricultores en la Bolsa Agropecuaria. El Fondo sería responsable además de garantizarle al

país unas existencias reguladoras en convenios suscritos con el Idema y fijar unos precios de referencia para que el productos tenga cierta seguridad en su inversión, sin que ello implique que el Fondo deba adquirir la cosecha. El Fondo lo que debe hacer es crear unos mecanismos que le permitan al agricultor vender en el mercado, sea a mayoristas, supermercados, cooperativas, o en la Bolsa, a unos precios que le ofrezcan una tasa de ganancia apropiada para mantenerse el negocio, y que además produzcan estabilidad en el ingreso a largo plazo. En el proceso de exportar e importar, los Fondos deben servir de mecanismo estabilizador de los ingresos de los agricultores.

Las exportaciones de productos agropecuarios pueden canalizarlas los Fondos, o estimular que se hagan a través de Compañías Comercializadoras Especializadas, las cuales fueron apoyadas por el gobierno recientemente, con la expedición de la ley 67 de 1979 (diciembre 26), con una serie de estímulos, entre los cuales están el CAT, beneficios conferidos por los artículos 10 y 13 de la ley 20 de 1979, régimen aduanero especial, sistemas adecuados de importación y exportación, régimen de exportaciones en consignación para adquirir bodegas en el exterior y otros como los apoyos de Proexpo a las exportaciones. Una relación coordinadora de Fondos -IDEMA-Bolsa Agropecuaria-Compañías Comercializadoras Internacionales, puede ser muy operativa para que los Fondos cumplan su función. La creación de los Fondos es realmente un desafío a la imaginación e inteligencia de los gremios agropecuarios para que organicen y estructuren un sistema de comercialización eficiente, con objetivos de desarrollo económico y social en productos como los cereales, oleaginosas, leche y carnes.

Uno de los cuellos de botella, fáciles de identificar en la operatividad del mercadeo y distribución agropecuaria, ha sido el crédito. Siempre se ha considerado que el crédito es un mecanismo importante para la producción y la comercialización.

Ni la ley 26 de 1959, ni el Fondo Financiero Agropecuario, ni los Fondos provenientes de créditos externos, le han dado importancia a esta actividad; se ha financiado la producción, pero no la comercialización y distribución.

Este vacío debe llenarse con un programa de crédito institucional para mercadeo en aquellos productos considerados básicos en la estrategia nutrición-consumo. El crédito DRI para mercadeo y el de PRODESARROLLO son experiencias que pueden utilizarse para hacer ese programa. El crédito agroindustrial debe contemplar también acciones de comercialización y mercadeo con prioridades establecidas. La modificación de la legislación sobre cooperativas es urgente, para que éstas puedan obtener recursos superiores al 25% de su capital pagado; esta restricción es un escollo muy fuerte al desarrollo de cooperativas de mercadeo.

4.2.4.3 Centros de Acopio y Centrales Mayoristas

Es bien conocido el esfuerzo que ha hecho el país por dotar a las grandes ciudades de centros de acopio al estilo Corabastos, Cavasa, etc.; y aunque ellos han resuelto algunos problemas, han creado otros; también es conocido el poco esfuerzo por establecer centros de acopio en los mercados de origen de la distribución de alimentos. Muy recientemente tanto DNP, como OPESA, CAVASA y la gobernación de Cundinamarca, han iniciado gestiones para establecer este tipo de centros de acopio, con unas características diferentes a los que PRODESARROLLO de Fedecafé viene organizando desde 1976. También el país conoce las pérdidas post-cosecha, (aunque no se han evaluado exactamente) y el transporte de productos y materiales no comercializables con un recargo en costos, por no disponer de centros donde se pueda clasificar y adecuar el producto para el consumo.

La idea de los centros de acopio (CA) parece, pues, encajar muy bien en un esquema moderno y eficiente de comercialización agropecuaria y mucho más cuando se trata de productos perecederos. Sin embargo, no hay un acuerdo sobre la definición de centro de acopio, pues algunos consideran que deben limitarse a concentrar la producción, clasificarla, tratarla, empacarla, almacenarla y enviarla a centros mayores o centrales terminales o directamente a cadenas de supermercados o al exterior. Otros les agregan a las anteriores funciones la de procesar algunos subproductos en una integración mayor y crear sistemas de información e investigación de mercados, y otros opinan que el éxito de los CA está en su posibilidad de poder programar las cosechas que se van a producir en su zona de influencia y suministrar ayuda e información al agricultor, además de sus funciones de acopio, almacenamiento, clasificación, etc. El Ministerio de Agricultura ha proporcionado la siguiente definición, que no es muy completa:

“Por centros de acopio se entiende un conjunto de infraestructura y de servicios que se constituyen en un lugar para reunir, seleccionar, clasificar, pesar, empacar, etc., productos agropecuarios de un área de influencia, con el fin de alcanzar eficiencia económica en todo el proceso de distribución”.

“Existen centros de acopio primarios y secundarios; los primeros están localizados en sitios locales de producción, tienen un área rural de influencia limitada y manejan pequeños volúmenes; los secundarios, llamados también *centros regionales de acopio*, están localizados en zonas intermedias, tienen amplias áreas de influencia económica y están estrechamente ligados a los grandes centros nacionales de consumo”.³

El DNP ha identificado en forma preliminar 27 centros regionales de acopio (CRA) distribuidos en 7 regiones económicas y entró en contacto con el BID y otras entidades nacionales para empezar a desarrollar

algunos proyectos. Contempla la posibilidad de que en esos CRA se puedan hacer algunos procesamientos de productos alimenticios.

Consideramos que la definición y los objetivos de los centros de acopio primarios y los CRA y sus vinculaciones o interrelaciones con otras entidades o procesos en la comercialización deberían tener unas bases mínimas como la de acopio, clasificación, empaque y almacenamiento, además de ser un mecanismo de promoción de un mercadeo eficiente y unas relaciones muy cercanas con los productores en materia de asesoría e información; dejando otras labores o funciones para agregárselas cuando las condiciones regionales, las características de los productores, el tipo de relaciones que se establezcan con la industria u otros canales de distribución o entidades, etc., así lo aconsejen. Creemos que es difícil montar un CRA que cumpla tantas funciones desde un comienzo; debe ir avanzando por etapas, especialmente en su integración con los agricultores y en el procesamiento de productos o subproductos, en lo cual debe iniciar procesos simples y primarios para pasar a otros más complejos si el mercado y otros factores así lo indican.

Prodesarrollo indicó en ese Seminario de Centros de Acopio, algunos elementos básicos para el éxito del CA primarios y rurales: a) un buen sistema de información sobre producción precios y mercados y consumos, b) establecimiento de comités asesores para orientar las políticas de comercialización de los productos, y c) contar con adecuadas centrales mayoristas en los centros de consumo. Un esquema más integrado de los CA para productos perecederos que tenga en cuenta la producción, el mercadeo y la industrialización, puede ser el ideal, pero se llegaría a él después de un trabajo por etapas. En el mismo seminario un representante de la Industria de Conservas San Jorge presentó un esquema con esa orientación, que merece reseñarse, con el fin de promover una mayor discusión sobre el tema.⁴

Se supone una vinculación activa del agricultor al proceso de mercadeo, recibiendo del CA información sobre qué productos debe sembrar, cuál es la mejor semilla por utilizar, cuáles son las mejores épocas de siembra, cómo debe cosechar, seleccionar y empacar el producto.

El CA debe contar con instalaciones apropiadas de almacenamiento, de procesamiento (mesas y bandas de selección con operarios calificados que conozcan las normas para establecer primeras, segundas, terceras y rechazos), cuartos de empaque, cuartos o cámaras frías para preservar el producto; estudios de manejo post-cosecha como uso de sustancias retardadoras o aceleradoras de maduración; tratamientos de verdecimiento, uso de refrigeración, uso de fungicidas para prevenir daños por hongos, etc. Los productos seleccionados por tamaño y calidad se despachan a centros de consumo, a través de diversos canales. Finalmente se aplica el concepto de industrialización para productos que por su tamaño, por defectos o manchas, por picaduras de insectos, porque estén rayados aunque sanos interiormente, o por muy maduros,

se someten a un proceso de industrialización. Se pasan a una sala de proceso que puede contar con un lavador por inmersión, una lavadora rotativa, una banda de selección, un destrozador y por último la despulpadora. La pulpa obtenida se puede almacenar por períodos entre 6 meses y un año sin deterioro alguno, usando algunos preservativos y empaques de plástico o en tambores (El IIT tiene la tecnología para ello). Esas pulpas serían materia prima para la industria de conservas vegetales con la cual se pueden hacer convenios de ventas, o exportarse si la calidad es apropiada. Puede también pensarse en deshidratación de productos, o utilizar subproductos para la industria de concentrados para animales. El CA puede abastecer a las fábricas de alimentos de productos seleccionados, pulpas y subproductos.

Como se ve, se trata de una concepción integrada de los CA que se traduce en una alta eficiencia y beneficio económico para productores, consumidores e industriales. En esa forma no se produce ninguna pérdida en el CA, todo el producto es aprovechado, resolviéndose uno de los problemas que afectan negativamente a los productores y consumidores como es las altas pérdidas post-cosecha y el transporte de materiales no usados finalmente y que ayudan a complicar el problema de las basuras en los centros urbanos de consumo. El gráfico No. 2, representa las ideas de este concepto de CA que bien merece una discusión.

Todavía hace falta analizar y discutir más sobre la forma jurídica o el tipo de organización de los CA sean rurales o regionales, en el sentido de definir cómo participan los agricultores, el gobierno, la industria, las entidades transportadoras, su financiación, etc. Ello es bien importante en estos momentos cuando se está empezando a generar proyectos específicos en ese sentido, y más aún si pensamos que los CA pueden y deben ser entidades de promoción del mercadeo y el consumo organizado y eficiente.

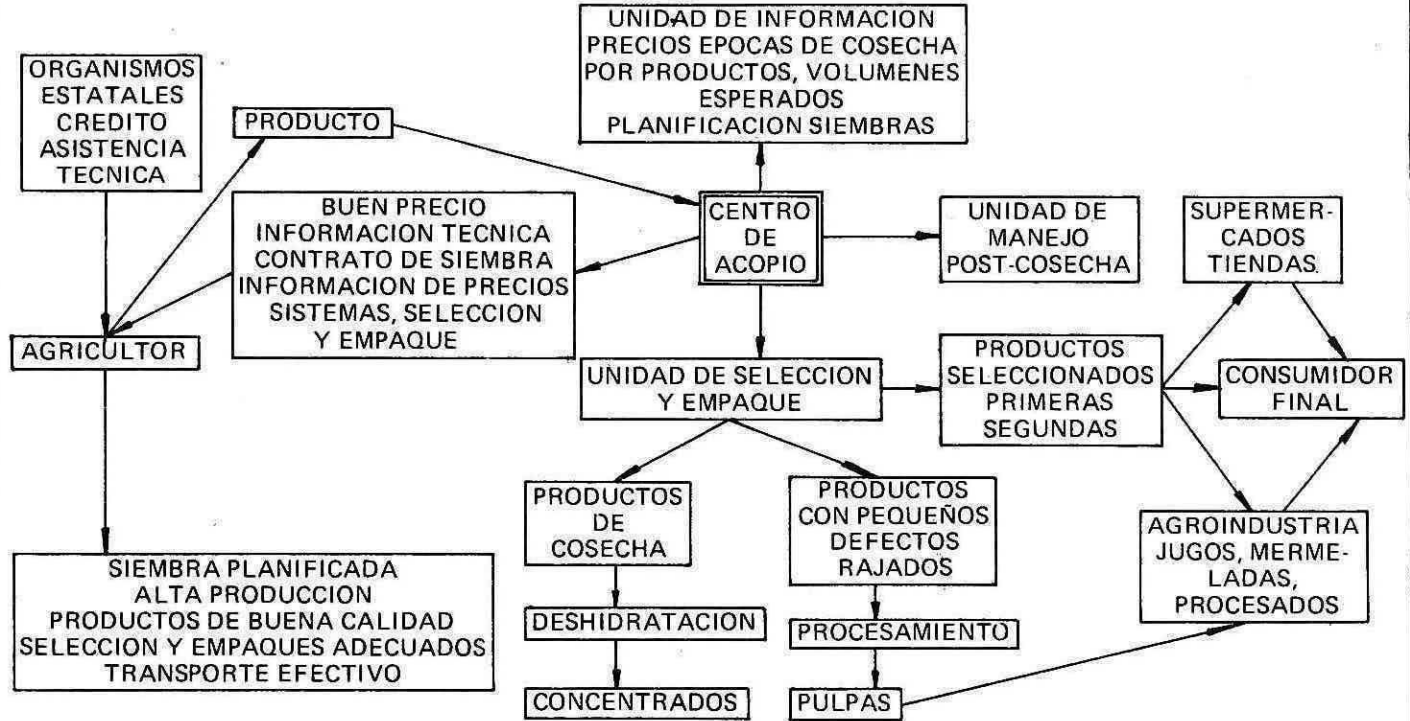
Hay una problemática adicional en este esquema: la relación de los CA rurales y regionales con las centrales de abastos tipo Corabastos y Cavasa. Un buen funcionamiento de los CA puede traducirse finalmente en un mayor valor económico de los productos, cuando la producción se dirige de CRA a centrales mayoristas en los mercados terminales, donde un reducido grupo de comerciantes mayoristas especializados en productos imponen los precios de compra.

Debe revisarse a fondo el funcionamiento de las grandes centrales mayoristas de las principales ciudades donde el Estado ha hecho una serie de inversiones en beneficio de unos pocos mayoristas que imponen precios a los productos agropecuarios, sin ningún control gubernamental y en perjuicio del productor y el consumidor.

La evaluación que Alvaro Silva hizo de Corabastos es un buen indicativo de este fenómeno; no se puede reorganizar y transformar el mercadeo y la comercialización sin transformar la forma como se viene negociando en las centrales. Allí deben introducirse factores de competencia;

Gráfico No. 2

ESQUEMA PROPUESTO PARA INTEGRAR LOS PROCESOS DE PRODUCCION, COMERCIALIZACION E INDUSTRIALIZACION DE PRODUCTOS PERECEDEROS:



FUENTE: Industrias San Jorge S.A. Centros de Acopio Integrados para Productos Perecederos.

debe darse a los agricultores y sus asociaciones, a grupos cooperativos, a centros de acopio regionales o rurales, etc., sitios para vender y competir. El monopolio de los mayoristas en las centrales de Abastos, es un mal que debe erradicarse para el buen funcionamiento de todo el sistema. El Plan Nacional de Mercadeo debe considerar este factor, y el gobierno nacional debe evitar que se reproduzcan las experiencias de Corabastos y Cavasa en el sentido anotado. Lo ideal sería que el Estado produjera esa infraestructura y la alquilara para evitar el monopolio y la apropiación por unos pocos de los beneficios allí logrados; además, en ciudades grandes, la creación de varias centrales puede ayudar a introducir la competencia.

4.2.4.4 El Mercadeo de productos pesqueros

La solución de los múltiples problemas del mercadeo y comercialización de pescado, debe partir de una política de fomento de la producción con criterio empresarial, promoviendo pequeñas, medianas y grandes empresas que capturen y procesen el producto, o lo adecúen para el consumo. Sin producción no se puede comercializar nada; pero tampoco basta producir para resolver el problema; se debe crear el hábito de consumir pescado y ello sólo se puede hacer ofreciendo al consumidor un producto barato y de buena calidad que compita con las carnes rojas y aves.

Mientras no se adecúen los canales de comercialización no se podrá ofrecer un producto barato; toda una estrategia debe realizarse para hacer infraestructura en centros de acopio, de transporte, en centros de distribución, transferir tecnología de manejo, procesamiento, clasificación y empaque, calidad, higiene, almacenamiento, sistemas de información, etc. Líneas de crédito prioritarias para la comercialización de pescado es algo urgente.

La promoción institucional del consumo deben hacerlo entidades como el PAN, ICBF, IDEMA, con la colaboración del sector privado; estas campañas están en mora de realizarse.

El país ha desarrollado tecnologías para producir pescado seco-salado en condiciones higiénicas y de conservación, que si se usaran resolverían muchos de los problemas de comercialización. El Instituto de Investigaciones Tecnológicas tiene esa tecnología y debería transferirla a las comunidades pesqueras y a las mismas empresas organizadas, mediante programas pilotos con apoyo gubernamental, especialmente del PAN y el ICBF.

Las cooperativas de pescadores y empresas comunitarias han tenido amargas experiencias, no sólo por los malos manejos, como por las malas jugadas que la comercialización les ha hecho a los pescadores; estas experiencias deben analizarse para buscar sistemas más integrados de trabajo y una mayor especialización. Los pescadores artesanales orga-

nizados deberían suministrar el pescado como materia prima a empresas industriales que puedan procesarlo y adecuarlo para el consumo; esto puede ser fácil en el caso de la pesca marítima y les evitaría a los pescadores artesanales (entendidos aquí como pequeñas empresas que deben diferenciarse del pescador de simple subsistencia) hacer un esfuerzo muy grande por mercadear el producto con unos riesgos muy elevados. En la pesca continental de ríos, lagos, lagunas, deberían organizarse grupos de pescadores para el acopio y clasificación; con una infraestructura adecuada para que vendan directamente a supermercados o cooperativas o mayoristas organizados, y no sean explotados por intermediarios inescrupulosos como sucede hoy en día. Todas estas formas y mecanismos debe promoverlas el Estado, con apoyos financieros, capacitación, transferencia de tecnología, proyectos pilotos, etc.

El problema es muy complejo, pero es un campo que desafía la imaginación, donde el país puede partir casi de cero para armar una estructura de mercadeo y comercialización con base en una política de fomento de la producción que tendrá grandes repercusiones alimentarias en la población, creará fuentes nuevas de empleo productivo, abrirá nuevos rubros de exportación y resolverá problemas sociales de gran magnitud en las costas Pacífico y Atlántico y en las poblaciones ribereñas de grandes zonas geográficas. El pescado es un producto básico en la estrategia de producción con el criterio nutrición-consumo; allí el Estado debe hacer grandes esfuerzos.

4.2.4.5 El Mercadeo de Carnes

El mercadeo de carnes debe empezar a organizarse en algunas regiones por iniciativa misma de los ganaderos quienes en primera instancia son las víctimas en términos de ingresos, de los anacrónicos sistemas de comercialización. Si para exportar carne en canal o ganado en pie, los ganaderos han encontrado los mecanismos y participan en su organización (Comegan y los frigoríficos de exportación), no hay razón para que no lo hagan en el mercado interno, a través de asociaciones de ganaderos que establezcan compañías de comercialización propias para sacar intermediarios innecesarios, con sistemas de transporte refrigerado, integraciones con mataderos, almacenamiento, etc. La idea de los centros regionales de acopio adquiere aquí una dimensión interesante, en el sentido de establecer mataderos regionales integrados, donde se acopie la producción cárnica, se clasifique, almacene, se industrialicen subproductos y luego se distribuya a través de canales organizados. Nadie parece haber imaginado los beneficios que la economía nacional, los ganaderos, los consumidores y la economía regional, pueden obtener de un Plan de Mataderos Regionales bien organizados, idea que desde hace mucho tiempo se viene mencionando sin una concreción real.

Entidades como Idema Comegan y el Banco Ganadero tienen un importante papel en el proceso de promoción, financiación y ejecución de un Plan de Mataderos Regionales. Se deben constituir Asociaciones Regionales de Ganaderos para participar en esos proyectos, como socios de los mataderos.

Los mataderos regionales son el principio de la solución del grave problema higiénico y de contaminación de la carne que se inicia en el funcionamiento de cientos de mataderos municipales sin las más mínimas normas de higiene. Las instalaciones, el personal, los utensilios, la forma de sacrificio, el manejo, y el transporte de esos mataderos municipales, son fuentes permanentes de contaminación. Concentrar la labor de asesoría y vigilancia del Ministerio en estos centros regionales, es una primera garantía para ofrecerle al consumidor un producto en buen estado sanitario. Además se aprovecharía una serie de subproductos que se pierden normalmente, industrializándolos y concentrando su oferta.

Uno de los proyectos prioritarios que debe impulsar el gobierno es el de la tipificación, clasificación y cortes de las carnes; lo cual incluye no sólo la elaboración de normas y un sistema, sino también proyectos de capacitación de operarios para mataderos, capacitación de carniceros o expendedores y de los mismos consumidores. Entidades como el Sena tienen allí un campo de acción muy importante, e igualmente algunas universidades e Institutos, como el Instituto de Tecnología de Alimentos, ICTA, de la Universidad Nacional de Bogotá.

Pero se requiere también organizar a los expendedores capacitarlos y darles facilidades de capital de trabajo para que tengan una infraestructura de frío apropiada, tratando de concentrarlos en sitios estratégicos en las ciudades para garantizar el control sanitario que debe hacer el Ministerio de Salud. Este Ministerio debe también emprender programas intensivos de capacitación del personal que hace la vigilancia y el control sanitario en carnes, en sus diferentes aspectos y modalidades.

El transporte de carne en canal refrigerada, debe sustituir el transporte de ganado en pie a largas distancias para obtener economías en el proceso y mejorar la calidad del producto; se requiere crédito amplio para apoyar a los mataderos regionales y compañías de comercialización de carnes en el montaje y manejo de una red de transporte y almacenamiento de carnes.

Una modificación y armonización de la legislación vigente para los mataderos, transporte, expendios, etc. es urgente como paso inicial para introducir transformaciones estructurales en el mercadeo interno de carnes. Ello implica revisar el régimen de impuestos municipales y buscar sustitutos al impuesto de degüello por otras fuentes a nivel municipal, o hacer un reparto del impuesto recaudado en el matadero regional, entre los municipios, según el consumo de carnes de cada uno.

El convenio piloto de distribución de carnes para Bogotá, anunciado a comienzos del año por el Ministro de Agricultura y en el cual se inte-

gran los ganaderos a través de Comegan, con los mataderos y expendidores organizados, para comercializar la carne, es un buen ejemplo de que sí hay posibilidades de introducir cambios importantes en los sistemas de comercialización; ojalá ese proyecto se ponga en práctica y pueda reproducirse en otras ciudades. La forma como Carulla viene penetrando en forma sistemática y organizada en la comercialización de carnes es un ejemplo que deben imitar otros supermercados.

Indudablemente todas estas mejoras y modificaciones implican un costo adicional; pero las diferencias entre los precios al producto y al consumidor son tan grandes, que el esfuerzo seguramente se traducirá en unos precios mejores para ambas partes.

La comercialización interna, requiere también una política de comercio exterior apropiada, que no se traduzca en alzas de precios. Es necesario estudiar a fondo el problema de las exportaciones de carne, pues a menudo se ha dicho, y el mercado así parece mostrarlo, que las exportaciones presionan hacia arriba los precios internos. Una regionalización de la producción para las exportaciones sería conveniente; además debería permitirse a la industria procesadora la importación de carnes para procesar, cuando los precios internacionales sean ventajosos, permitiendo al mercado interno una mayor oferta para regular los precios, ya que normalmente la industria consume carnes de 2a. ó 3a., pero se ve obligada a comprar también carnes de 1a., por la falta de un sistema de tipificación.

La carencia del sistema de clasificación y tipificación, ha conducido a un subsidio de las clases de menores ingresos, o la de altos ingresos, al establecerse unos precios muy similares entre las carnes de 2a. y 3a. con las de 1a., con el agravante de que el aumento de ésta última presiona los precios de las demás calidades.

4.2.5 Estímulo y fomento. La Agroindustria

La solución al programa agrario debe contener un paquete de medidas de fomento y estímulo a la producción, tanto en el sector industrial como en el agro. Esos estímulos se concretan en la existencia de un mecanismo crediticio apropiado, ágil y con recursos suficientes, a tasas de interés de fomento sin que ellas representen subsidios muy grandes que estimulen el desvío de los créditos a otras actividades.

Igualmente supone la existencia de mecanismos en el mercado que garanticen, además de una formación de los precios sin distorsiones, una competencia que permita al agricultor obtener un ingreso apropiado a su inversión y su esfuerzo, y al consumidor un precio real de mercado que le permita elegir de acuerdo con la calidad del producto. Una sana influencia del Estado en los mecanismos y promoción de reglas de competencia es un estímulo a la producción.

El fomento de cultivos y actividades ganaderas no puede estar exento de una política de comercio exterior que conduzca a una sana competencia y a unos precios que orienten la producción hacia líneas de especialización, sin descuidar las prioridades en materia de consumo y nutrición anotadas anteriormente. Reglas de juego claras en materia de importaciones y exportaciones son indispensables para los productores. El proteccionismo debe regularse de acuerdo con las capacidades y posibilidades del sector agropecuario, pero no debe usarse para crear ineficiencias en producción y estimular el autoabastecimiento como política. No es posible pensar que el país deba producir todo lo que consume; debe buscarse la especialización, pues la autosuficiencia implica en muchos casos precios y costos muy altos para el consumidor, además de ineficiencias en todo el sistema de producción-mercadeo-consumo. La seguridad para las personas y las inversiones, el estímulo a vivir en el campo, son condiciones indispensables en los programas agropecuarios. Además de esas seguridades que son elementales, se requiere la construcción de infraestructura física y social para brindarles al poblador rural comodidades y garantías similares a las de los pobladores citadinos. Nada se ganará con generar grandes estímulos económicos a la producción agropecuaria, si el ser humano, el actor de todo ese proceso, no encuentra en el campo un modo de vida seguro, digno y cómodo. Hay que embellecer la vida rural y crear estabilidad social evitando los éxodos masivos o excesivos hacia los centros urbanos.

El condicionante de todos estos elementos es un fuerte y dinámico desarrollo industrial; en ese sentido debe cambiarse completamente la tendencia observada en el desarrollo de la industria de las últimas décadas. El Presidente de la ANDI anotaba recientemente el comportamiento en la última década, que debe preocupar al país, por lo que ello implica en términos de generación de empleo, distribución del ingreso, y la problemática social:

“Ante la carencia de una definida estrategia de industrialización el proceso actual muestra tendencias contradictorias. Si bien en las últimas décadas se han alcanzado logros significativos, en algunos sectores la industria en su conjunto y frente a sus posibilidades ha perdido dinamismo en favor de otras actividades más lucrativas; no goza del apoyo oficial y está rodeada de factores que favorecen muy poco un alto nivel de eficiencia. Su estructura es todavía débil en los sectores de alta tecnología e intensivos en capital. La industria colombiana es fundamentalmente una industria liviana, con una buena producción de bienes de consumo, importante crecimiento en el sector de bienes intermedios y con un sector metalmecánico todavía incipiente”.

“Acaba de transcurrir una década en la que los avances en el campo industrial pueden calificarse de escasos. Se crearon pocas empresas, los nuevos inversionistas no aparecieron y el peso del desarrollo ha recaído sobre las industrias existentes. La nueva inversión no desempeñó el pa-

pel que le correspondía porque los recursos disponibles se dedicaron a la compra de lo existente o a la búsqueda de una atractiva rentabilidad financiera".⁵

La agroindustria por sus características de actividad integradora de los procesos agrícolas, comerciales, industriales, y la posibilidad real de dinamizar el desarrollo rural haciendo partícipe al agricultor de los beneficios económicos y sociales de una ampliación del mercado interno, está llamada a constituirse en una actividad prioritaria en el país, a la que el Estado debe apoyar decididamente.

El país, aunque no puede afirmarse que tenga una vocación agrícola completamente definida y decidida, sí tiene la factibilidad de alcanzar un desarrollo agroindustrial fuerte con integraciones importantes en los mercados mundiales. La mayoría de las ramas de la industria alimenticia trabajan con materias primas nacionales, a diferencia de los demás sectores industriales; este hecho abre perspectivas de especialización en la agroindustria con algunas ventajas comparativas reales.

Los estímulos a la agroindustria pueden priorizarse por zonas, por actividades, por grados de integración, por ubicación de los procesos en el campo o centros urbanos, por el grado de dependencia del consumo de materias primas nacionales versus extranjeras, por la importancia nutricional de los productos que resulten, por la preponderancia de su consumo, por la orientación de los bienes hacia sectores de bajos o altos ingresos, por su destino al mercado interno o externo. Esto quiere decir en otros términos que existen muchas alternativas para estimular la agroindustria, y lo sucedido hasta el presente indica que el desarrollo agroindustrial ha sido espontáneo casi casual, no han existido prioridades ni programas definidos con criterios claros sobre lo que el país desea en esa materia. La propuesta de orientar la producción con un criterio más de nutrición y consumo que de mercado, sin excluir éste, es una oportunidad para ordenar el desarrollo agroindustrial por prioridades.

La agroindustria debe estimularse tanto en gran escala como en pequeñas y medianas unidades, dependiendo de las condiciones tecnológicas, de los productos, de los productores, del mercado, etc. El Estado debe promover y hacer grandes obras de infraestructura para estimular la inversión agroindustrial en el campo; debe reestructurar su estructura institucional para esos desarrollos, debe adecuar su legislación a esos efectos. El conjunto de reformas propuestas en este trabajo facilitará el auge agroindustrial en el país y le permitirá a Colombia identificar el modelo de desarrollo agroindustrial más apropiado y adecuado a sus características, idiosincrasia y capacidades.

BIBLIOGRAFIA

- (1) En varias ponencias realizadas en el Primer Seminario Nacional de Mercadeo Urbano de Alimentos, celebrado en julio de 1974 en Palmira, se hicieron sugerencias al respecto. Véanse las memorias del Seminario, publicadas por el CEIMA. En algunos documentos de Planeación Nacional también hay sugerencias en ese sentido.
- (2) Ver Proyecto de Ley No. 85 de 1978. Consúltese además el pliego de modificaciones propuesto por el Senador Felio Andrade Manrique en abril 2 de 1979.
- (3) Ver ponencia de OPSA en el Seminario Nacional de Centros de Acopio Cali noviembre 1979, pág. 4.
- (4) Industrias San Jorge. Centros de Acopio Integrales para productos perecederos. Primer Seminario Nacional sobre centros de Acopio.
- (5) Ponencia del Dr. Fabio Echeverri Correa, Presidente de la Andi, en el 7o. Congreso de Economistas celebrado en Armenia el 8 de febrero de 1980. Revista Andi No. 48 de 1980, pág. 44.

COLECCION AGROPECUARIA DE COLOMBIA

**ANEXOS
CUADROS ESTADISTICOS**

CUADRO 1

PRODUCCION, AREA Y RENDIMIENTO PARA 22 CULTIVOS

Año	Producción Total ^{1/} Miles Toneladas	Area Total Miles Has.	Rendimiento Promedio Total Toneladas	Indice de Rendimientos
1960	15.759	2.261	6.969	100.0
1961	16.347	2.258	7.239	103.9
1962	18.674	2.371	8.270	118.6
1963	17.509	2.312	7.573	108.6
1964	17.691	2.477	7.142	102.5
1965	18.026	2.683	6.718	96.4
1966	19.257	2.639	7.297	104.7
1967	21.045	2.639	7.975	114.4
1968	22.322	2.635	8.471	121.5
1969	23.220	2.760	8.413	120.7
1970	22.929	2.448	9.366	134.4
1971	25.469	2.592	9.826	141.0
1972	25.771	2.769	9.307	133.5
1973	25.531	2.784	9.170	131.6
1974	25.240	2.854	8.843	126.9
1975	26.542	3.000	8.847	126.9
1976	27.717	3.054	9.075	130.2
1977	26.975	3.094	8.718	125.1
1978	30.901	3.333	9.271	133.0
1979	31.981	3.242	9.864	141.5

^{1/} No incluye Café

FUENTE: DNP y OPSA

CUADRO No. 2

DISPONIBILIDAD FISICA Y PER CAPITA DE ALIMENTOS

	Disponibilidad física Principales alimentos 1/		Población Miles de Hab.	Disponibilidad		Producción física de 22 productos 2/		Producción	
	Miles Ton.	Índice		Per cápita Kg. hab.	Índice	Miles Ton.	Índice	Per cápita Kg. y hab.	Índice
	1960	7.924		100.0	15.495	511	100.0	15.759	100.0
1961	8.162	103.0	15.977	511	100.0	16.347	103.7	1.023	100.6
1962	8.764	110.6	16.469	532	104.1	18.674	118.5	1.134	111.5
1963	8.537	107.7	16.971	503	98.4	17.509	111.1	1.031	101.4
1964	9.027	113.9	17.484	516	100.1	17.691	112.2	1.011	99.4
1965	9.263	116.9	18.009	514	100.5	18.026	114.4	1.006	98.9
1966	9.791	123.5	18.543	528	103.3	19.257	122.2	1.038	102.0
1967	9.943	125.5	19.088	521	101.9	21.045	133.5	1.102	108.3
1968	10.720	135.3	19.644	545	106.6	22.322	141.6	1.136	111.7
1969	11.042	139.3	20.208	546	106.8	23.220	147.3	1.149	113.0
1970	11.184	141.1	20.777	538	105.2	22.929	145.5	1.103	108.4
1971	12.216	154.1	21.349	572	111.9	25.469	161.6	1.192	117.3
1972	12.761	161.0	21.921	582	113.9	25.771	163.5	1.175	115.5
1973	13.366	168.7	22.501	594	116.2	25.531	162.0	1.134	111.5
1974	13.293	167.7	23.072	576	112.7	25.240	160.1	1.094	107.6
1975	13.792	174.0	23.621	583	114.1	26.542	168.4	1.124	110.5
1976	14.443	182.2	24.146	598	117.0	27.717	175.9	1.147	112.8
1977	14.148	178.5	24.643	574	112.3	26.975	171.1	1.094	107.6
1978	15.650	197.5	25.126	623	121.9	30.901	196.1	1.230	120.9
1979	-	-	25.618	-	-	31.981	202.9	1.248	122.7
Tasa crecimiento anual:		3.8		1.10			3.8		1.08

FUENTE: DNP - UEA Política Agropecuaria y el Sistema de Alimentos, junio 12 de 1979 y OPSA.

1/ Comprende: carne, leche, plátano, banano, papa, yuca, trigo, sorgo, cebada, arroz, maíz, frijol, azúcar, panela, semilla de algodón, ajonjolí, soya, palma africana.

2/ No incluye café.

CUADRO No. 2A

**DISPONIBILIDAD, PRODUCCION Y BALANCE DE COMERCIO EXTERIOR
DE LOS PRINCIPALES ALIMENTOS 1960-1978**

Años	Disponibilidad Física de Principales Alimentos ^{1/}		Producción Física Principales Alimentos ^{1/}		Exportaciones (+) e Importaciones (-)	%o de la Producción
	Miles Tons.	Indice	Miles Tons.	Indice		
1960	7.924	100.0	7.924	100.0	0	—
1961	8.162	103.0	8.162	103.0	0	—
1962	8.764	110.6	8.764	110.6	0	—
1963	8.537	107.7	8.537	107.7	0	—
1964	9.027	113.9	9.027	113.9	0	—
1965	9.263	116.9	9.263	116.9	0	—
1966	9.791	123.5	9.590	121.0	- 201.0	2.1
1967	9.943	125.5	10.120	127.7	177.0	1.7
1968	10.720	135.3	10.682	134.8	- 38.0	0.3
1969	11.042	139.3	11.013	138.0	- 29.0	0.2
1970	11.184	141.1	11.030	139.2	- 154.0	1.4
1971	12.216	154.1	11.911	150.3	- 305.0	2.5
1972	12.761	161.0	12.463	157.3	- 298.0	2.4
1973	13.366	168.7	13.207	166.6	- 159.0	1.2
1974	13.293	167.7	13.399	169.0	106.0	0.8
1975	13.792	174.0	14.008	176.8	216.0	1.5
1976	14.443	182.2	14.919	188.2	476.0	3.2
1977	14.148	178.5	14.174	178.8	26.0	0.1
1978	15.650	197.5	16.013	202.1	363.0	2.2

FUENTE: DNP. Política Agropecuaria y el Sistema de Alimentos. Diagnóstico. Documento de Trabajo DNP-UEA-013, Junio 12 de 1979. Anexo Estadístico.

^{1/} Se refiere a 18 productos: Carne, leche, plátano, banano, papa, yuca, trigo, sorgo, cebada, arroz, maíz, frijol, azúcar, panela, semilla de algodón, ajonjolí, soya, palma africana.

CUADRO No. 3

DISPONIBILIDAD FISICA DE LOS PRINCIPALES ALIMENTOS

Años	Carne y leche		Varios 1/		Cereales 2/		Oleaginosas 3/		Azúcar y panela	
	miles t.	Indice	miles t.	Indice	miles t.	Indice	miles t.	Indice	miles t.	Indice
1960	2.236	100.0	3.045	100.0	1.732	100.0	136	100.0	898	100.0
1961	2.384	106.6	3.048	100.1	1.726	99.6	170	125.0	1.135	126.4
1962	2.357	105.4	3.463	113.7	1.815	104.8	178	130.8	1.101	122.6
1963	2.413	107.9	3.262	107.1	1.708	98.6	178	130.8	1.018	113.3
1964	2.482	111.4	3.473	114.0	2.040	117.8	196	144.1	1.009	112.3
1965	2.572	115.0	3.599	118.2	1.912	110.4	210	154.4	1.045	116.3
1966	2.576	115.2	3.744	122.9	2.127	122.8	265	194.8	1.079	120.1
1967	2.628	117.5	4.004	131.5	1.961	113.2	302	222.0	1.048	116.7
1968	2.722	121.7	4.220	138.6	2.115	122.1	373	274.2	1.290	143.6
1969	2.833	126.7	4.167	136.8	2.105	121.5	395	290.4	1.542	171.7
1970	2.923	130.7	4.386	144.3	2.255	130.2	428	314.7	1.171	130.4
1971	2.884	128.9	4.969	163.2	2.514	145.1	433	318.4	1.416	157.6
1972	3.067	137.1	4.993	164.0	2.725	157.3	469	344.8	1.511	168.2
1973	3.025	135.3	5.303	174.1	2.992	172.7	472	347.0	1.594	177.5
1974	2.655	118.7	5.560	182.6	3.118	180.0	390	286.7	1.570	174.8
1975	2.799	125.2	5.653	185.6	3.208	185.2	528	388.2	1.604	178.6
1976	3.028	135.4	5.771	189.5	3.520	203.2	446	327.9	1.678	186.8
1977	3.030	135.5	5.985	196.5	3.157	182.3	312	229.4	1.664	185.3
1978	3.051	136.4	6.790	223.0	3.724	215.0	285	209.5	1.800	200.4
Crecimiento anual:		1.74		4.55		4.34		4.19		3.93

FUENTE: DNP-UEA; Política Agropecuaria y el Sistema de Alimentos

1/ Plátano, banano papa, yuca.

2/ Trigo, sorgo, cebada, arroz, maíz, frijol.

3/ Semilla de algodón, ajonjolí, soya, palma africana

CUADRO No. 4

AREA Y PRODUCCION DE LOS PRINCIPALES CULTIVOS 1970-79

Miles de ha. y ton.

Año	Cultivos Comerciales		Cultivos Tradicionales		Cultivos Mixtos		Cultivos de Plantación	
	Area	Producción	Area	Producción	Area	Producción	Area	Producción
1970	814.3	2.109.7	845.4	3.282.8	813.6	1.885.6	93.5	380.4
1971	774.6	1.653.2	816.7	4.000.3	824.7	1.779.9	76.8	406.2
1972	818.1	2.674.2	832.9	4.123.6	801.0	1.734.9	84.8	343.4
1973	899.2	2.772.8	849.0	4.223.3	761.6	1.881.7	84.7	367.0
1974	987.5	3.420.2	854.9	4.413.5	732.7	1.903.4	91.0	542.8
1975	1.067.9	3.631.0	867.2	4.680.8	746.9	2.139.1	82.5	619.4
1976	1.049.5	3.497.6	833.1	4.595.3	835.0	2.483.4	86.8	589.3
1977	1.094.6	3.244.4	897.0	4.726.4	777.3	2.458.1	94.4	663.1
1978	1.207.1	3.851.0	916.7	5.222.9	871.6	2.941.4	100.5	798.8
1979	1.113.8	4.109.1	962.9	5.475.3	825.6	2.929.9	106.9	896.3
Incremento								
Anual:	3.5	7.6	1.4	5.8	0.1	5.0	1.5	10.0

FUENTE: Ministerio de Agricultura. Elaborado con datos OPSPA.

Cultivos Comerciales: Algodón, ajonjolí, arroz, cebada, sorgo, soya y caña para azúcar.

Cultivos Tradicionales: Caña (panela), frijol, plátano, yuca.

Cultivos de Plantación: Banano, cacao y palma.

Cultivos Mixtos: Maíz, papa, tabaco en rama, trigo (no se incluye el café).

CUADRO No. 5

APORTES DEL PRESUPUESTO NACIONAL AL SECTOR AGROPECUARIO

		Ejecución Miles \$		
1970				
Año	Valor Nominal	Valor Real <u>2/</u>	Indice Precios <u>3/</u>	Indice del Valor Real
1970	1.193.104	1.193.104	100.0	100.0
1971	1.179.220	1.057.596	111.5	88.6
1972	1.474.802	1.118.121	131.9	93.7
1973	1.072.701	635.863	168.7	53.3
1974	1.176.456	512.616	229.5	42.9
1975	1.194.293	414.973	287.8	34.7
1976	1.453.543	410.837	353.8	34.4
1977	1.346.859	300.504	448.2	25.2
1978	2.358.307	447.326	527.2	37.5
1979 <u>1/</u>	4.628.368	687.007	673.7	57.5

1/ Programado

2/ Deflactado por el índice de precios del comercio al por mayor

3/ Índice de precios del Comercio al por mayor

CUADRO No. 6

GASTOS EN INVESTIGACION Y ADECUACION DE TIERRAS

Año	Gastos en Investigación <u>1/</u>			Gastos en Adecuación <u>2/</u>		
	Nominales Millones \$	Reales <u>4/</u> Millones \$	Indice Real	Nominales Millones \$	Reales <u>4/</u> Millones \$	Indice Real
1964	34.7	55.4	100.0	—	—	—
1965	35.9	52.9	95.5	—	—	—
1966	41.9	52.6	94.9	—	—	—
1967	112.8	132.7	239.5	262 <u>3/</u>	—	—
1968	126.7	140.3	253.2	172	190.4	100.0
1969	109.9	114.0	205.7	186	192.9	101.3
1970	294.9	294.9	532.3	197	197.0	103.4
1971	330.6	296.5	535.1	78	69.9	36.7
1972	480.4	364.5	657.9	62	47.0	24.7
1973	424.5	251.6	454.1	69	40.9	21.5
1974	561.5	244.6	441.5	98	42.7	22.4
1975	738.9	256.7	463.3	45	15.6	8.2
1976	783.9	213.3	385.0	164	44.6	23.4
1977	919.8	183.9	331.9	113	22.6	11.9
1978	651.5	112.1	202.3	205	35.3	18.5

1/ DNP-UEA: Con base en presupuesto del ICA y CIID. Asignación de recursos para la investigación agrícola. Bogotá, Septiembre 1978. Tabla III-4 y III-5

2/ DNP-UEA. Bogotá (Octubre 27/77). HIMAT

3/ Corresponde a lo gastado en el período 1962-1967

4/ Deflactado por índice de precios al por mayor del comercio en general

CUADRO No. 7

CREDITO AGROPECUARIO

Millones \$

Año	Agricultura	Ganadería	Total	Valor Real <u>1/</u>	Índice del Valor Real
1970	3.093.5	1.762.0	4.855.5	1.057.1	100.0
1971	3.775.2	1.878.8	5.654.0	1.093.4	103.4
1972	4.020.9	1.959.3	5.980.2	1.009.4	95.5
1973	5.428.8	2.324.9	7.753.7	1.027.1	97.1
1974	8.493.0	2.848.9	11.341.9	1.160.6	109.8
1975	9.797.2	2.002.6	11.709.8	953.6	90.2
1976	11.082.4	3.015.9	14.098.3	942.0	89.1
1977	15.795.8	5.412.5	21.208.3	1.013.2	95.8
1978	16.832.0	6.280.3	23.112.3	957.0	90.5
1979 <u>2/</u>	26.500.0	8.500.0	34.000.0	1.131.8	107.0

FUENTE: Ministerio de Agricultura, OPSA

1/ Deflactado por índice de precios al consumidor empleados. Alimentos2/ Programado

CUADRO No. 8

JORNALES AGROPECUARIOS

Trimestres	Promedio nacional				Promedio en pesos				
	Agricultura				Ganadería				
	Clima frío		Clima cálido		Clima frío		Clima cálido		
	Con ali- mentación	Sin ali- mentación	Con ali- mentación	Sin ali- mentación	Con ali- mentación	Sin ali- mentación	Con ali- mentación	Sin ali- mentación	
1976	I	31	51	37	59	33	52	40	63
	II	33	56	39	63	34	57	42	66
	III	37	60	44	68	37	61	46	71
	IV	40	64	47	73	40	64	48	74
1977	I	49	77	57	87	48	74	60	90
	II	55	84	65	96	54	83	67	100
	III	59	89	69	102	59	90	72	105
	IV	65	100	75	112	65	99	78	116
1978	I	69	103	78	115	70	103	85	121
	II	71	108	81	119	72	107	86	123
	III	78	117	88	128	79	117	93	133
	IV	85	126	95	137	85	125	101	142
1979	I	86	129	96	139	87	128	101	144
	II	89	135	100	144	92	136	107	152
	III	100	150	111	159	101	151	117	165
	IV	114	163	116	162	113	160	120	175

FUENTE: Boletín Mensula de Estadística No. 347, junio 1980.

CUADRO No. 9

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL INTEGRADO "DRI"

Metas alcanzadas, hasta Diciembre 31 de 1979

A- Municipios y número de veredas actualmente incorporados:

Municipios: 208 Veredas: 2.215

B- Metas Físicas Cumplidas:

NACIONAL

Totales	Acciones	Julio 1976 a Junio 1978	Julio 1978 a Dic. 1979	Acumulado a Dic. 31 - 1979	% Incremento Julio 1978 a Dic. 1979	Entidades
1. Producción						
a.	Familias beneficiadas con crédito y asistencia técnica	27.405	17.657	45.062	64	ICA-INCORSA SECRE
b.	Millones de pesos en créditos de producción	670	1.685	2.355	251	CAJA
c.	Beneficiarios de cursos técnicos	103.726	57.594	161.320	56	SENA
d.	Comités Veredales constituidos y en funcionamiento	519	949	1.468	183	SENA
e.	Formas asociativas para el mercadeo	53	61	114	115	CECORA
f.	Beneficiarios de asociaciones para el mercadeo	15.581	4.313	11.268	—	CECORA
g.	Plántulas distribuidas para reforestación	926.000	4.449.805	5.375.805	481	INDERENA
h.	Estanques familiares para la cría de peces	101	164	265	162	INDERENA
i.	Hectáreas de suelos estudiadas para manejo	--	--	662.608	--	--
2. Infraestructura						
a.	Frentes en carreteras	--	--	120	--	CAVECINALES
b.	Kms. de vías estudiadas	709	564	1.273	80	CAVECINALES
c.	Kms. de carreteras construidas y mejoradas	369	639	1.008	173	CAVECINALES
d.	Obras de electrificación rural para beneficio de 67.776 habitantes (Diciembre de 1979)	62	95	157	153	CAVECINALES
3. Sociales						
a.	Maestros rurales capacitados en manejo de material didáctico	2.880	5.620	8.500	195	MEN
b.	Espacios nuevos construidos para aulas, viviendas de profesores, cocinas escolares y unidades sanitarias	582	357	339	61	
c.	Conjuntos de pupitres entregados	667	497	1.164	74	ICCE
d.	Conjuntos de materiales didácticos entregados	4.567	1.241	5.808	27	ICCE
e.	Huertas y restaurantes escolares funcionando para beneficio de 10.347 niños (Diciembre de 1979)	31	89	120	287	ICBF
f.	Hospitales terminados	--	2	2	--	
g.	Ampliaciones de hospitales en proceso	15	9	24	60	S.S.S. - F.N.H.
h.	Centros y Puestos de Salud terminados	4	64	68	1.700	
i.	Puestos de Salud iniciados	23	15	38	65	S.S.S.
j.	Hospitales, Centros y Puestos de Salud dotados	--	38	38	--	
k.	MACS en funcionamiento	--	87	87	--	S.S.S.
l.	Promotoras de salud capacitadas	315	400	715	127	S.S.S.
m.	Dotaciones para promotoras de salud	424	162	586	38	
n.	Tazas sanitarias y filtros entregados a las comunidades	6.770	6.122	12.892	90	S.S.S.
o.	Acueductos rurales iniciados	--	--	32	--	INS
p.	Acueductos rurales terminados, para beneficio de 79.909 habitantes (Diciembre de 1979)	24	89	113	371	INS

CUADRO No. 10

**DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL INTEGRADO "DRI"
EJECUCION FINANCIERA**

Subprograma	Incremento entre Junio 1978 y Diciembre 1979		Acumulado a Dic. 1979	%o incremento Jul. 78-Dic. 79
	Julio 1976 Junio 1978	Julio 1978 Dic. 1979		
1- Producción				
Transferencia Tecnológica	121.752	397.218	518.970	336
Crédito	669.683	1.685.404	2.355.087	252
Capacitación y Organización	79.570	112.558	192.128	141
Comercialización	45.120	45.223	90.343	100
Recursos Naturales	39.280	97.390	136.670	248
Sub Total	955.405	2.337.793	3.293.198	245
2- Infraestructura				
Vías	182.899	476.655	659.554	261
Electrificación	157.938	102.572	260.510	65
Sub Total	340.837	579.227	920.064	170
3- Sociales				
Educación	12.965	13.183	26.148	102
Construcciones escolares	134.801	120.608	255.409	89
Nutrición escolar	1.751	36.711	38.462	2.097
Salud	57.937	112.053	160.990	193
Agua Potable	98.437	160.867	259.304	163
Sub Total	305.891	443.422	749.313	145
TOTAL	1.602.133	3.360.442	4.962.575	210

CUADRO No. 11

**SUPERFICIE Y PORCENTAJE DEL AREA SEMBRADA CON SEMILLA CERTIFICADA
EN RELACION CON EL AREA TOTAL SEMBRADA 1970-1979***

(En miles de Has.)

ESPECIE	1970		1971		1972		1973		1974		1975		1976		1977		1978	
	Area (Has.)	% del Area Total	Area (Has.)	% del Area Total	Area (Has.)	% del Area Total	Area (Has.)	% del Area Total	Area (Has.)	% del Area Total	Area (Has.)	% del Area Total	Area (Has.)	% del Area Total	Area (Has.)	% del Area Total	Area (Has.)	% del Area Total
ALGODON	225.6	100.0	218.2	100.0	277.8	100.0	246.6	100.0	314.2	100.0	250.9	100.0	327.6	100.0	398.0	100.0	175.7	100.0
AJONJOLI	25.2	70.0	32.7	59.5	22.3	62.3	4.6	15.5	18.5	53.3	19.7	42.7	5.5	19.2	11.1	50.2	13.2	42.3
ARROZ	88.7	38.0	98.6	39.6	112.6	40.8	137.5	57.9	201.9	54.9	205.3	53.4	195.5	55.0	162.2	48.1	195.8	45.0
CEBADA	31.7	61.0	39.2	59.8	30.1	53.0	33.8	65.4	42.1	62.8	45.1	59.9	31.2	57.8	32.7	67.3	46.4	63.8
FRIJOL	2.7	4.1	3.0	4.9	4.3	5.5	2.5	3.0	0.7	0.8	3.2	3.2	3.5	3.5	4.1	3.1	3.5	3.3
CARAOTA	6.2	68.9	9.9	78.6	3.3	26.2	5.5	70.5	21.1	100.0	7.3	58.9	5.2	98.1	0.06	100.0	--	--
MAIZ	166.8	25.4	161.3	23.5	168.8	31.1	158.1	28.5	107.1	19.2	136.4	21.1	129.5	21.7	121.8	19.1	118.8	18.6
PAPA	0.9	1.1	0.3	0.4	0.1	0.2	--	--	0.4	0.4	0.4	0.5	0.3	0.3	0.3	0.2	0.4	0.3
SORGO	67.9	98.4	90.0	100.0	101.0	100.0	179.6	100.0	119.0	100.0	180.6	100.0	160.4	100.0	236.0	100.0	273.3	100.0
SOYA	63.4	89.0	35.8	61.7	44.2	30.4	48.0	100.0	73.6	89.2	55.3	100.0	45.2	97.0	49.9	90.0	66.8	94.1
TRIGO	16.9	37.1	14.5	30.9	11.5	18.9	9.5	17.0	11.1	30.4	9.0	29.8	9.1	26.3	9.4	24.1	7.6	19.5
TOTALES	696.0	45.0	703.5	43.5	776.0	50.2	825.7	55.2	909.7	50.8	913.2	49.6	913.0	51.1	1025.5	50.0	901.1	45.6

* Años Calendario

FUENTE: ICA, División de Semillas. OPSA - Ministerio de Agricultura.

CUADRO No. 12

PRODUCCION DE SEMILLA CERTIFICADA 1970 - 1978

(Toneladas)

CULTIVO	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Algodón	3.461	5.580	8.055	7.651	9.419	6.399	9.037	9.421	5.745
Arroz	16.450	12.544	22.838	25.867	43.205	36.230	36.882	38.246	39.000
Aionjolí	126	144	145	37	148	157	44	90	106
Avena	20	40	14	67	29	64	24	45	216
Cebada	2.858	3.528	3.010	3.167	4.214	4.512	2.812	2.942	4.176
Caraota <u>1/</u>	293	369	200	206	1.232	165	311	3	1
Frijol	177	177	319	187	54	240	283	325	284
Maíz	2.839	2.741	3.039	2.847	1.929	2.455	2.590	2.436	2.378
Sorgo	586	1.341	1.429	3.940	2.455	3.747	3.706	4.996	5.435
Soya	4.012	2.687	3.588	4.061	5.587	3.914	3.618	3.993	5.350
Trigo	1.694	1.455	1.152	1.141	1.365	1.083	1.181	1.222	929
TOTALES	32.516	30.606	43.789	49.171	69.637	58.966	60.488	63.719	63.620

1/ Frijol negro

FUENTE: ICA – División de Semillas
OPSA – Minagricultura

CUADRO No. 13

INSUMOS AGROPECUARIOS

Año	Consumo Estimado de Fertilizantes Compuestos Toneladas	Consumo Estimado de Urea Toneladas	Venta de Semilla Certificada Toneladas
1971	248.597	174.771	
1972	264.389	183.843	
1973	287.283	205.397	44.833
1974	286.243	196.244	58.533
1975	296.501	203.506	67.218
1976	336.198	181.758	61.973
1977	362.709	208.667	56.510
1978	373.000	197.754	61.850
1979	398.364	202.749	59.353

Crecimiento Anual

1971-1975:	4.5%	3.8%	--
1975-1979:	7.6%	- 0.1%	- 3.1 %
1971-1979:	6.07%	1.8%	4.8% <u>1/</u>

1/ 1974-1979

FUENTE: Ministerio de Agricultura

CUADRO No. 14

COSTOS DE PRODUCCION Y RENDIMIENTOS

Costos por Hectárea \$ y Kg. por Hectárea

PRODUCTOS	1970		1971		1972		1973		1974		1975		1976		1977		1978		1979	
	C	R	C	R	C	R	C	R	C	R	C	R	C	R	C	R	C	R	C	R
Ajonjolí	2.280	653	2.440	668	2.650	655	3.162	489	4.139	534	5.719	498	6.656	562	8.793	548	9.310	550	10.370	508
Algodón	5.700	1.037	6.070	1.472	6.675	1.701	9.346	1.335	13.168	1.627	16.111	1.428	20.830	1.431	25.840	1.274	34.135	1.007	36.705	1.510
Arroz Riego	6.563	2.729	6.908	3.523	7.753	3.863	9.095	3.956	13.271	4.345	16.716	4.333	19.814	4.267	21.972	4.029	24.820	4.222	36.160	4.371
Cebada	3.420	1.704	3.520	1.928	3.395	1.543	3.976	1.555	5.561	1.640	7.690	1.611	7.970	1.050	12.324	1.745	13.430	1.738	16.395	1.848
Frijol	3.680	584	3.904	593	4.007	624	4.838	609	5.642	644	9.147	650	9.238	653	12.662	636	13.572	674	16.590	663
Maíz	3.464	1.326	3.685	1.228	3.925	1.291	4.538	1.274	6.141	1.388	7.080	1.262	8.094	1.365	11.618	1.297	12.678	1.285	14.156	1.413
Papa	10.390	10.857	10.680	9.840	12.140	9.200	15.050	10.451	19.665	11.000	26.300	12.000	35.026	12.126	41.970	12.373	43.778	14.093	53.120	13.284
Sorgo	2.790	2.201	3.063	2.601	3.261	2.500	4.200	2.069	5.492	2.226	7.859	2.500	9.505	2.464	10.935	2.143	12.020	2.298	13.875	2.266
Soya	3.640	1.983	3.980	1.828	3.995	1.937	4.910	1.800	6.539	2.000	8.107	1.924	8.728	1.997	12.738	1.815	13.988	1.896	15.890	2.042
Trigo	3.340	1.183	3.683	1.134	3.763	1.140	4.131	1.281	5.435	1.304	6.900	1.292	8.315	1.381	12.032	1.149	12.412	1.269	14.590	1.360
Indice																				
Promedio:	100.0	100.0	105.9	102.3	113.9	100.8	139.7	102.3	187.9	110.1	146.6	113.4	296.4	112.5	377.5	111.4	420.1	119.7	503.4	120.6

FUENTE: Departamento Nacional de Planeación. Costos de Producción por hectárea 1968-1979. Documento de Trabajo DNP-UEA-003. Bogotá, noviembre de 1979.
 Para los costos 1968-1976: FFAP y para 1977-1979; Agrocrédito.
 Ministerio de Agricultura. Cifras del Sector Agropecuario.

C = Costos

R = Rendimientos.

CUADRO 15

EVOLUCION DE LA PRODUCTIVIDAD LECHERA

AÑO	VACAS EN PRODUCCION (Miles)	VACAS ORDEÑADAS	PRODUCTIVIDAD TONS/VACA-AÑO
1950	2599	1300	913
1951	2577	1289	913
1952	2546	1273	913
1953	2519	1260	913
1954	2547	1273	913
1955	2607	1304	913
1956	2707	1353	913
1957	2760	1380	913
1958	2819	1409	913
1959	2867	1462	913
1960	2927	1491	950
1961	3020	1601	950
1962	3108	1678	950
1963	3232	1745	950
1964	3290	1777	950
1965	3337	1802	950
1966	3398	1835	950
1967	3594	1941	950
1968	3762	2032	950
1969	3929	2122	950
1970	4219	2278	950
1971	4419	2386	950
1972	4546	2455	950
1973	*	*	*
1974	3088	2217	915
1975	3188	2236	937
1976	3407	2288	995
1977	3480	2360	976

(*) No hay información

FUENTE Y METODOLOGIA: 1950-1972: DANE. 1974-1977: OPSA.

NOTA: Las cifras de una y otra fuente no son directamente comparables, según se explica en el texto.

Tomado de Junguito Roberto: Evaluación de la Política Lechera Colombia, Mayo 1980.

CUADRO No. 16

MARGENES DE PRECIOS MINORISTAS EN SEIS CIUDADES COLOMBIANAS 1977

(Porcentajes)

Productos	Bogotá	Medellín	Cali	Barranquilla	Bucaramanga	Cúcuta	Total
Grano	10.8	19.1	7.3	10.6	13.9	15.9	12.1
Procesados <u>1/</u> (Alimentos)	14.3	13.7	10.5	14.0	17.5	15.2	13.8
Carbohidratos <u>2/</u>	34.7	20.4	27.9	33.3	30.1	31.2	32.2
Hortalizas	46.1	39.7	44.3	48.5	41.6	29.7	44.2
Frutas	58.1	47.8	55.0	45.3	39.3	30.5	52.8
Proteínicos <u>3/</u>	22.7	13.3	29.2	32.3	25.7	30.7	23.4
TOTAL:	<u>24.5</u>	<u>19.4</u>	<u>25.1</u>	<u>28.9</u>	<u>24.9</u>	<u>26.2</u>	<u>24.2</u>

Tomado del Sector Comercio y Desarrollo. Documento de Trabajo DNP-UEA-DC-09, Octubre 1978.

1/ Incluye: aceite, panela, azúcar, manteca, harina de maíz y de trigo

2/ Incluye: papa, plátano, yuca

3/ Incluye: carne, pollo, huevos

CUADRO No. 17

INDICADORES DE EFICIENCIA DE INSTITUCIONES MAYORISTAS Y MINORISTAS EN ALIMENTOS EN COLOMBIA (Miles de \$ de 1977)

Concepto	MAYORISTAS										DETALLISTAS					
	MAYORISTAS DE MAYORISTAS 1974				MAYORISTAS TRADICIONALES 1974						Cadena Nacional Integrada 1977	%	Tiendas Asociadas Líder 1977	%	Tiendas Independientes Líder 1974	%
	En granos y procesados	%	En frutas y hortalizas	%	En frutas y hortalizas	%	En hortalizas	%	Corrientes	%						
1. Ventas Mensuales	30.904.3	100.0	5.425.5	100.0	3.635.6	100.0	275.9	100.0	7.139.9	100.0	529.041.0	100.0	1.400.0	100.0	32.9	100.0
2. Compras Mensuales	30.131.7	97.5	5.327.2	97.6	3.490.4	95.9	258.6	93.8	6.992.1	97.9	—	—	1.266.6	90.5	25.0	76.0
3. Margen Bruto	772.6	2.5	132.2	2.4	149.2	4.1	17.3	6.2	147.8	2.07	—	—	133.4	9.5	7.9	24.0
4. Costos de Operación	340.6	1.1	119.2	2.2	103.3	2.85	16.4	5.9	124.9	1.75	—	—	114.3	8.2	7.4	22.5
Salarios de Empleados	219.7	0.71	28.1	0.5	41.1	1.10	2.7	1.0	55.2	0.78	40.218.5	7.6	45.5	3.3	1.5	4.6
Salarios dueño o gerente	74.0	0.25	42.0	0.5	32.6	0.20	10.8	3.9	13.2	0.18	—	—	25.0	1.8	2.9	9.0
Gastos Generales	46.9	0.15	42.1	0.9	30.1	0.80	2.9	1.0	56.4	0.79	—	—	43.8	3.1	3.0	9.1
5. Margen Neto (antes de impuestos)	432.0	1.4	13.1	0.23	45.4	1.25	0.9	0.3	22.9	0.32	15.136.2	2.9	19.1	1.3	0.5	1.5
6. Ventas por Empleados	2.575.4		1.819.8		606.6		137.9		476.0		67.4		127.3		16.4	
7. Ventas mes por Metro ² de bodega y área de Ventas	93.6		222.5		18.0		27.6		17.4		—		8.0		2.7	
8. Rentabilidad del Patrimonio en el negocio		4.22		4.73		3.5		2.0		0.65		1.6		1.9		2.0

FUENTE: DNP - UEA - DC. Con base en Estudios de Caso y Estados Financieros.

**CUADRO No. 18 NUMERO DE ESTABLECIMIENTOS Y MARGENES MAYORISTAS Y DETALLISTAS
DEL COMERCIO POR GRUPOS DE PRODUCTOS. COLOMBIA**

GRUPOS DE PRODUCTOS	Comercio Mayorista		Comercio Detallista		TOTAL	
	No. de Es- tablecimien- tos	Margen %/o	No. de Esta- blecimien- tos	Margen %/o	No. de Esta- blecimien- tos	Margen %/o
Total País	8.378	18.0	162.061	20.2	120.439	34.6
1. Alimentos y Bebidas	3.423	11.1	109.673	19.9	113.096	28.8
2. Mercancías en general (cacharrería, telas y tejidos)	283	15.3	11.410	14.9	11.693	27.9
3. Prendas de vestir y calzado	246	19.9	14.006	19.0	14.252	35.1
4. Automotores, repuestos y accesorios	227	21.4	2.189	23.4	2.416	39.8
5. Maquinaria, equipo para industria y agro	626	27.5	360	19.8	986	41.9
6. Madera aserrada y material para construcción	1.812	14.9	907	16.8	2.521	29.2
7. Ferrería y artículos de plomería y electricidad	151	18.6	1.712	21.8	1.863	36.3
8. Muebles hogar y equipo de oficina	227	40.9	7.358	30.1	7.585	58.7
9. Productos agropecuarios y en bruto	275	11.6	46	13.1	321	23.2
10. Productos químicos industriales	81	32.4	14	42.4	95	61.2
11. Combustibles	66	25.7	2.341	15.7	2.407	37.4
12. Textiles excepto confecciones	295	13.0	39	23.5	334	33.4
13. Minerales y vegetales	90	19.3	18	1.0	108	20.1
14. Drogas y Cosméticos	231	27.5	4.946	18.9	5.177	41.2
15. Otras mercancías	345	23.0	7.240	24.5	7.585	41.9

FUENTE: Cálculos con base en No. de establecimientos, ventas y compras de la encuesta del Comercio Nacional de 1968 realizada por el DANE: Cifras publicadas en el Boletín de Fenalco 2807 de 1971.

Tomada de Sector Comercio y Desarrollo DNP

CUADRO No. 19

BALANCE GENERAL DEL IDEMA

(MILLONES \$)

CONCEPTO	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
ACTIVO									
Corriente	759	1.066	1.282	2.749	4.201	4.266	4.190	6.872	5.938
Fijo inversiones	540	675	774	825	952	986	1.220	1.112	1.662
TOTAL ACTIVO	<u>1.299</u>	<u>1.741</u>	<u>2.056</u>	<u>3.574</u>	<u>5.153</u>	<u>5.252</u>	<u>5.410</u>	<u>7.984</u>	<u>7.600</u>
PASIVO Y CAPITAL									
Pasivo corriente									
En dólares	439	960	802	1.526	4.077	3.257	3.152	2.222	
Otros	532	612	832	2.336	2.403	1.401	2.473	2.240	
Total pasivo corriente	<u>971</u>	<u>1.572</u>	<u>1.634</u>	<u>3.862</u>	<u>6.480</u>	<u>4.658</u>	<u>5.625</u>	<u>4.462</u>	
A largo plazo									
En dólares	36	103	605	632	--	3.331	3.668	3.834	
Otros	47	49	55	53	395	533	392	4.066	
Total Pasivo a largo plazo	<u>83</u>	<u>152</u>	<u>660</u>	<u>685</u>	<u>395</u>	<u>3.864</u>	<u>4.060</u>	<u>7.900</u>	
TOTAL PASIVO	<u>1.054</u>	<u>1.724</u>	<u>2.294</u>	<u>4.547</u>	<u>6.875</u>	<u>8.502</u>	<u>9.665</u>	<u>12.362</u>	<u>13.332</u>
CAPITAL									
Capital y provisiones	272	222	298	318	161	161	398	356	71
Pérdidas y Ganancias	(27)	(205)	(356)	(1.291)	(1.883)*	(3.411)	(4.673)	(4.734)	(5.713)
TOTAL CAPITAL	<u>245</u>	<u>17</u>	<u>(238)</u>	<u>(970)</u>	<u>(1.722)</u>	<u>(3.250)</u>	<u>(4.275)</u>	<u>(4.378)</u>	<u>(5.732)</u>
Total Pasivo y Capital	1.299	1.741	2.056	3.574	5.153	5.252	5.410	7.984	7.600

FUENTE: IDEMA. Informes de los Gerentes.

* Después de aplicar la Ley 22/73, aportes Gobierno Nacional y Recursos por valor de \$ 1.894 millones

CUADRO No. 20

ESTADO DE PERDIDAS Y GANANCIAS DEL IDEMA 1970-1977

(MILLONES \$)

CONCEPTO	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Ventas	1.368	2.536	2.425	2.658	4.016	5.367	5.717	5.757
Costo de venta	(1.318)	(2.554)	(2.376)	(2.737)	(4.637)	(4.604)	(4.499)	(5.035)
Utilidad o (Pérdida) bruta	50	(18)	49	(79)	621	763	1.218	1.722
Ingresos Varios	136	87	83	172	175	105	125	216
SUB-TOTAL	186	69	132	93	(445)	863	1.343	1.838
Gastos Generales	176	236	605	523	918	1.021	1.105	1.162
Gastos Financieros	37	40	159	325	1.182	1.375	1.500	765
SUB-TOTAL	(213)	(276)	(464)	(848)	(2.040)	(2.396)	(2.805)	(1.827)
Utilidad o (Pérdida) neta	(27)	(207)	(332)	(755)	(2.485)	(1.528)	(1.262)	11
Utilidades o (Pérdidas) acumuladas	(27)	(234)	(566)	(1.321)	(3.806)	(5.334)	(6.596)^{1/}	(6.585)

^{1/} Después de aplicar la Ley 22/73, Aportes del Gobierno y Reservas, en 1970 y 1974 esta cifra se redujo a \$ 4.676 millones.

FUENTE: Varios Informes del IDEMA

Biblioteca Agropecuaria
de Colombia - BAC



010100004754

BIBLIOTECA AGROPECUARIA
DE COLOMBIA

PUBLICACIONES

de la

FUNDACION MARIANO OSPINA PEREZ

- 1 Documento Básico; 2a. ed., 1979, 56p. (Ed. Preliminar 1977, 1a. ed. 1978).
- 2 El niño en el sector rural colombiano; una aproximación a su conocimiento; FEPEC - Fundación Mariano Ospina Pérez, 1978, 101 p.
- 3 Ospina supo esperar; Jaime Sanín Echeverri; 1978, 267 p.
- 4 Bibliografía Agroindustrial de Colombia; Angela de Caldas, 1979, 222 p.
- 5 Industria campesina: Alternativa para el desarrollo rural, (Premio Mariano Ospina Pérez - 1979); 1979, 37 p.
- 6 El carbón a través de la documentación; Angela de Caldas, 1979, 94 p.
- 7 Viabilidad de microcentrales hidroeléctricas en Colombia; C. CH. L.G., 1979, 91 p.
- 8 La gestión campesina: experiencia de organizaciones de base, 1980.
- 9 Bibliografía de frutales colombianos; Angela de Caldas y María Magdalena Hernández, 1980.
- 10 Bibliografía colombiana sobre ciencias forestales 1926 - 1979: CONIF - Fundación Mariano Ospina Pérez, 1980, 121 p.
- 11 La asociación campesina: experiencia de periodismo rural, 1980.
- 12 La crisis energética rural y su posible solución a través de la briquetización de carbón coque y carbón vegetal, Norman Ortiz, 1980.
- 13 Fuentes de Información sobre energías no convencionales, María Teresa Ramírez, 1980. 77 p.
- 14 Fondo Bibliográfico "Armando Samper Gnecco": catálogo, María Teresa Ramírez y Ma. del Pilar Ortiz de López, 1980. 313 p.
- 15 Consideraciones sociales y económicas que justifican la diseminación de las pequeñas centrales hidroeléctricas, Lisandro Vega, 1980. 44 p.
- 16 Empresa Comunitaria de Autogestión Forestal de Sutatausa (Cundinamarca). Plan de Desarrollo Empresarial. 1980.
- 17 Economía industrial y administración, Mariano Ospina Pérez. Prólogo Carlos Lleras Restrepo; 2a. ed., 1981.
- 18 La asociación campesina, un testimonio Luis Espitia, 1981.
- 19 Instructivo de capacitación asociativa campesina, Francisco Rodríguez, 1981.
- 20 Estrategias de desarrollo rural en Colombia para el decenio del 80. Alberto Mendoza y Angela Müller-Dango de Mendoza. 1981.
21. El problema agrario en Colombia y sus soluciones. Absalón Machado Cartagena. 1981.
- 22 El fique y los empaques en Colombia. León Zamosc. 1981.
23. La experiencia de Sutatausa, formación de una empresa campesina, 1981.
24. Perspectivas de las empresas campesinas en Colombia (título provisional), 1981.
25. Asociación Nacional de Usuarios Campesinos: Catálogo, Claudia Sampredo, 1981.
26. Código Agrario, Mario Suárez Melo, 1981.
27. Bibliografía sobre recursos pesqueros. 1981.
28. Organismos agrícolas, pecuarios y forestales colombianos y sus siglas; un directorio. Angela Hernández de Caldas 1981. 104 p.



Editorial Dintel

Carrera 13B No. 25-76 - Tel.: 2839845
BOGOTA, D.E.