

ANOTACIONES SOBRE LA POLITICA AGRARIA COLOMBIANA PERIODO 1990-2000

The agriculture policy in Colombia during 1990-2000

Rafael Vásquez¹

RESUMEN

La apertura económica, la reforma agraria, los convenios de absorción y el crédito agrícola, han sido los instrumentos de política agraria más utilizados por las diferentes administraciones a lo largo de la década 1990-2000, a fin de solucionar problemas existentes en el sector agrario colombiano. El presente artículo describe y analiza la evolución y desarrollo de dichos instrumentos durante el periodo considerado, así como los resultados obtenidos mediante su utilización.

Palabras claves: Agricultura. Desarrollo Rural. Balanza de Pagos. Aranceles. Reforma Agraria. Convenios de Absorción. Crédito Agrícola.

SUMMARY

This article deals with the agriculture policy in Colombia during 1990-2000. Founded on some indicators such as growth of the production, land reform, credits, prizes, balance of payment, etc. It gathers information and analyses the mains economics and management techniques carried out by Agriculture Ministry, to guarantee an appropriate administration of the agricultural sector in Colombia. It has also been considered the suitable actions to solve the mains problems of the agricultural sector.

Key words: Agriculture. Land Reform. Credit. Prizes. Payment Balance. Agriculture Policy. Rural Development.

APERTURA ECONOMICA Y REBAJA DE ARANCELES

Con la posesión de la administración del presidente Gaviria en agosto de 1990, la política económica se orientó hacia la promoción de un menor intervencionismo del Estado en los asuntos económicos, la apertura e internacionalización de la economía y su modernización. El esquema aperturista planteado por el gobierno insistía en la necesidad de reorientar la política económica para permitir que el sector externo se convirtiera en el factor dinámico del crecimiento, estableciendo un marco de liberación gradual del comercio para garantizar la inserción del país en los mercados mundiales.

Según la nueva Administración, el modelo anterior de sustitución de importaciones o desarrollo hacia adentro, con sus políticas asistencialistas y de fomento, había beneficiado preferencialmente a los medianos y grandes productores del cam-

po al permitir la concentración de créditos, tasas de interés subsidiadas, condonación de deudas, control de precios de los insumos, altos precios de sustentación, régimen de licencias previas, cupos y altos aranceles, investigación con recursos públicos, distritos de riego subsidiados, etc..

Ahora, la exposición al mercado junto al apoyo complementario del Estado serían llaves del proceso para permitir alejarse del modelo proteccionista por el que se regía el sector agropecuario. La mayor eficiencia, competitividad y desempeño exportador de la producción agrícola debía ser el resultado, de un lado, de los apoyos selectivos del Estado en los aspectos cruciales de largo plazo, tales como, inversión en infraestructura, investigación y asimilación de tecnología, disponibilidad de crédito y desarrollo del sistema de comercialización; y de otro lado, del incremento gradual de la exposición a la competencia internacional, estableciendo las debidas salvaguardas frente a intervenciones desleales de otros países.

El Plan de Desarrollo definía, entonces, el esquema de liberación al que serían sometidos los productos del sector, estableciendo un cronograma y una categorización en 5 grupos de acuerdo a las características de éstos. El proceso de liberación se realizaría entre 1990 y 1991, siempre que para productos expuestos a gran inestabilidad de precios internacionales se dispusiera de la herramienta de los aranceles variables.

Una vez liberado el sector, el proceso de apertura debería continuar de manera integrada con el resto de los sectores productivos, hasta alcanzar, hacia 1994, una estructura arancelaria racional y con niveles de arancel nominal que en promedio se ubicaran alrededor del 20-25% (incluida la sobretasa) y que en todo caso no fueran inferiores a los industriales.

El proceso de eliminación de restricciones al comercio internacional se llevó a cabo en dos periodos. Entre 1990-1992 se eliminaron todas las restricciones cuantitativas a las importaciones y se programó un cronograma proyectado hasta 1994, año en el cual, tras la disminución de los aranceles, todos los sectores de la economía debían estar nivelados. A su vez se desmontó el régimen de licencia previa de modo que los productos agropecuarios quedaron en condiciones de libre importación.

En 1991, se dió comienzo a la privatización de las importaciones y al desmonte del mecanismo de intervención del Instituto de Mercadeo Agropecuario (Idema). Se le despojó del monopolio de importación para la leche, azúcar, sorgo, cebada, maíz, arroz y soya. Se impulsó la búsqueda de espacios en el mercado internacional para los productos y se realizaron negociaciones dirigidas a crear condiciones externas adecuadas y necesarias para el proceso de apertura e internacionalización.

¹ Profesor Asociado. Facultad de Agronomía. Universidad Nacional de Colombia. Sede Bogotá

En 1992, se aceleró el cronograma de desgravación arancelaria, abandonando el gradualismo y se rechazó el tratamiento especial otorgado al agro en este sentido. La protección efectiva para los bienes con producción nacional se redujo en el mismo lapso de más del 90% a un 35% y con la adopción del arancel común colombo-venezolano en 1992 la protección nominal y efectiva se redujeron al 12 y 29% respectivamente.

Del proceso de apertura se esperaban, entre otros, los siguientes beneficios:

- La disminución de los costos de producción debidos a la disminución en el pago de aranceles de insumos y maquinaria agrícola importados. El mejoramiento de los precios relativos de productos agrícolas, al mantener una tasa de cambio real de paridad y eliminar los controles de precios.
- Aumentos de la productividad que conllevarían incrementos en la competitividad y por ende en la rentabilidad. Se disminuiría la transferencia de recursos hacia otros sectores de la economía, induciendo el incremento del ahorro y la inversión en el sector. Se induciría un mayor cambio técnico y se dinamizaría el mercado de bienes agrícolas.
- Dada la coincidencia de la apertura con la descentralización se lograría un mejor desarrollo de infraestructura a nivel rural, con lo cual se haría más eficiente la comercialización de los productos del agro.
- Finalmente, se sostenía que la apertura comercial y las reformas estructurales sobre el sector serían benéficas aunque algunas actividades individuales de productos importables pudieran sufrir un desestímulo. Se esperaba que el impacto negativo sobre unos productos se viera compensado por los estímulos a la producción competitiva de otros, de tal suerte que globalmente ni el uso de la tierra, ni el empleo, ni los ingresos de los agricultores, se verían afectados negativamente.

Según la Misión Rural, algunos de los resultados obtenidos fueron los siguientes:

El sector sufrió un cambio estructural. Los cultivos permanentes y pecuarios intensivos crecieron más rápidamente que los cultivos extensivos de ciclo corto y la ganadería extensiva, cultivos y práctica ganadera, propios de la economía campesina. Si bien el área cultivada disminuyó, la producción física y el valor de la producción total no lo hicieron significativamente y en algunos casos aumentaron, exceptuando cereales y oleaginosas cuyo descenso fue crítico.

Se redujo gradualmente el apoyo y los subsidios recibidos por el sector agropecuario. Fue claro en cultivos tales como frutas y hortalizas. Sin embargo, en otros como la leche, el azúcar y el arroz se concentraron los apoyos. También, fue claro, cómo, sin subsidios, los cereales no pueden competir con sus similares importados (maíz, sorgo, cebada, trigo).

Los productores de bienes agrícolas importables, recibieron pérdidas en el ingreso por cambios en los precios relativos y con ello disminución en las transferencias a través de los precios de sustentación y restricciones arancelarias a las importaciones, reducción en los subsidios directos y disminución en el margen de preferencia de los productos agropecuarios a través de la tasa de interés de los créditos.

El ingreso agropecuario acusó redistribuciones diversas, de acuerdo a condiciones agroecológicas distintas, a patrones de tenencia y distribución de la tierra, de desarrollo empre-

sarial y de las capacidades de ajustarse a los cambios producidos y requeridos por el modelo de apertura. Así, regiones como la Costa Atlántica, registraron caídas dramáticas de la producción y la imposibilidad de ajustarse al modelo, mientras que regiones con mayor acceso y disponibilidad de capital y mano de obra pudieron sobrellevar el cambio ajustando la caída en la producción de algunos cultivos con el aumento de otros. La economía campesina con pocas posibilidades de acumulación de capital y de no uso intensivo de mano de obra tuvo grandes dificultades para reconvertir sus sistemas productivos hacia unos de tipo más intensivo.

En nuestra opinión, a pesar de los esfuerzos, en los últimos diez años la producción agrícola de Colombia no ha sido buena debido a decisiones equivocadas en cuanto a las importaciones de bienes agropecuarios, a la falta de investigación y desarrollo tecnológico y, en general, a la inexistencia de políticas agrarias coherentes y efectivas.

Ante la apertura, se incrementaron las importaciones de alimentos y materias primas. Cultivos como trigo, maíz, algodón, cebada y sorgo casi han desaparecido. Colombia pasó de importar un millón de ton. de bienes agrícolas en 1990 a casi 5 millones de ton. en el año de 1998. En 1998, el crecimiento del PIB agrícola cayó a 1%, el desempleo rural superó el 15% y solo algunos cultivos mostraron resultados positivos: la caña, la palma, el banano, el café y las flores. Otros como el algodón, la soya, el sorgo y el maíz registran una caída impresionante. La papa, el arroz y las hortalizas, por su parte, han logrado mantenerse estables. De autosuficiente el país pasó a depender de importaciones en varios productos. Las exportaciones no aumentaron y sí las importaciones.

REFORMA AGRARIA

La nueva Ley 160/94 de reforma agraria, octavo intento histórico que se realizaba en el país, señalaba un límite de 16 años para concluirla en su totalidad. Según sus objetivos, se debían comprar 4,5 millones de hectáreas en estos 16 años. Se introducía el mecanismo del mercado de tierras y se desestimulaba la explotación y las invasiones o recuperaciones de tierras. Los recursos para su financiación serían de dos clases: del presupuesto nacional y de la banca internacional mediante un préstamo por cuantía de US\$300 millones. En 1995, se comprarían 150.000 ha, en el 96, 225.000 y entre el 97 y 98 las restantes 625.000 ha., con lo cual se completaría el programa de reforma agraria del Gobierno. El programa contemplaba un subsidio para los campesinos sin tierra del 70% del costo total de la tierra.

Se buscaba ampliar la propiedad de los minifundistas, bien a través de compra a los vecinos para ampliación de la propiedad o bien mediante traslado de algunos a otras tierras. La fragmentación de la propiedad no se recomendaba, pues superficies muy pequeñas se tornaban inexplorables.

En realidad, la Ley pretendía impulsar el mercado de tierras en el campo mediante la negociación directa entre propietarios y campesinos sin tierra. El Instituto Colombiano para la Reforma Agraria (Incora) ya no intervendría directamente en el proceso; solo asesoraría a los campesinos cuando ellos lo solicitaran, evaluaría técnicamente los predios y concedería subsidios para su adquisición. Se trataba de dinamizar el mercado de tierras de tal manera que los grandes propietarios pudieran

vender con avalúos privados y sin amenazas de expropiación o extinción de dominio.

Cuadro 1. Reforma Agraria. Ley 160. Programa 1995-1998. Meta: 1 millón de ha

AÑO	Nº DE ha COMPRA	VALOR MILLONES \$
1995	150.000	82.500
1996	225.000	123.750
1997	312.500	171.600
1998	312.500	171.600
Total	1.000.000	549.300

Fuente: Incora. Estimativos Ley 160/94

Cuadro 2. INCORA, población objetivo, área requerida (1994-2010)

Concepto	Población objetivo (Flias)	Area requerida (ha)
Demanda de tierra.		
Frontera Agrícola	721.000	4.704.800
Minifundistas	555.000	2.331.000
Baldíos por legalizar		25.900.000
Total área requerida		30.604.800

Fuente: El Tiempo. Mayo 24 de 1995

Las inmobiliarias rurales (entre 10 y 12 en el país) quedaban facultadas por la Ley para negociar voluntaria y directamente entre campesinos y propietarios. Los interesados en comprar predios podían adelantar negociaciones con los propietarios y las inmobiliarias podían ofrecer en venta predios rurales. Como comisión se cobraba un 10 o 12 % sobre el valor del predio. Se eliminaba la escritura de propiedad a favor del Incora y la resolución de adjudicación de la Institución a los campesinos para hacer menos demorada la entrega de los predios a los compradores.

Así mismo, el Incora quedaba facultado para adquirir las tierras o mejoras requeridas para adelantar la reforma, mediante negociación directa o por expropiación. El 60% del valor del avalúo comercial se cancelaría en bonos agrarios y el 40% restante en efectivo. El proceso era el siguiente: avalúo, oferta de compra, discusión de la oferta y expropiación. Los campesinos compradores recibirían un subsidio equivalente al 70% del costo del predio. La extinción del dominio operaría cuando no fueran explotados los predios durante tres años consecutivos y/o cuando no se cumplieran disposiciones sobre conservación, manejo, etc.

De otra parte, la titulación de predios baldíos (unos 178.000 en el país) se agilizaría, especialmente en la Orinoquía, la Amazonía y el litoral Pacífico.

A pesar del consenso general sobre la necesidad de la reforma agraria, las organizaciones campesinas, a través de sus voceros, expresaron algunas inconsistencias de la Ley: la no asignación de un presupuesto real para los 16 años de su ejecución, la falta de participación de las organizaciones campesinas en su

planeación y reglamentación, el problema de los grupos armados, la elección de representantes campesinos, indígenas y gremios, fueron algunas de las más importantes.

En los años 90s, fue lento el proceso de reforma en materia de tierras. Sólo a partir de 1994, se adelantó el proceso de reglamentación de la Ley 160 y la readecuación institucional del Incora. El nuevo enfoque pretendía que mediante los mecanismos de mercado los pequeños productores tuviesen acceso a la tierra. En sentido estricto, no se trataba de reformar la estructura de tenencia de la tierra mediante la intervención directa del Estado, sino mediante los mecanismos del mercado.

Entre 1994-1997 los campesinos colombianos habían recibido 170.000 ha., es decir, menos de la meta anual (250.000 ha) prometida por el Gobierno. A julio del 98, de los 26.559 millones de pesos asignados para la negociación voluntaria de tierras solo se habían ejecutado \$804 millones. Así mismo de una meta de 250.000 ha. para 1997, en julio solo se habían entregado 13.818 ha. incluyendo la adjudicación a indígenas, reinsertados, zonas Plante, compra directa y negociación voluntaria entre campesinos y finqueros. Cesar Gaviria adjudicó unas 250.000 ha. y Virgilio Barco 300.000. El presupuesto para este programa ha ido en descenso año tras año, debido principalmente a los problemas fiscales que enfrenta el Gobierno. En 1997 se efectuaron dos recortes presupuestales que suman \$60.000 millones, es decir, la mitad de lo asignado a comienzos de año. La Ley 160/94 que dió inicio al esquema de mercado de tierras, es decir, a la negociación directa entre campesinos y finqueros tiene más trabas que las anteriores: las cifras sobre adjudicación de tierras (no se cumplió ni una cuarta parte de la meta) son una prueba de ello.

De otra parte, un fenómeno nuevo tiene que ver con la alta participación del narcotráfico en la propiedad de las tierras o "contrareforma agraria", fenómeno que ha generado un proceso regresivo en la distribución de la propiedad rural. En efecto, el narcotráfico posee actualmente mucha más tierra que la que el Incora ha adquirido en los últimos 25 años. En estas zonas de conflicto agrario y de concentración de la propiedad, difícilmente puede operar el mercado y el libre acceso de los pequeños productores a la tierra.

Un estudio realizado por el Minagricultura hacía las siguientes revelaciones. Los narcotraficantes tienen en su poder entre dos y cuatro millones de ha. Esto significa para el productor del campo, grande o pequeño, incrementos en el precio de la tierra, de los costos de producción y de la violencia. La superficie de cuatro millones sería, más o menos, la mitad de la tierra que el país dedica a la actividad agrícola, que en total es de alrededor de ocho millones de ha. Además, la presencia de los narcodineros, ha incrementado el valor de la tierra, dificultado el mercado de la misma entre campesinos y propietarios, así como elevado los niveles de concentración de la tierra en pocas manos y acelerado el desplazamiento de campesinos hacia las fronteras de colonización y hacia las ciudades.

Las tierras se han sobrevalorado, lo cual ha desestimulado la entrada de empresarios e inversionistas en el sector. Además, ha acelerado la tendencia hacia la extensión de la ganadería en el país, en detrimento de la agricultura y de los bosques. Los narcodineros han financiado también la contrainsurgencia (paramilitares, autodefensas, etc.) quienes le disputan dominio territorial a las guerrillas y aterrorizan a la población civil. La compra de tierras con narcodineros ha sido mayor en el occidente del

país, principalmente en la cuenca del río Cauca. También, en las cuencas alta y media del río Magdalena, en la Costa Atlántica, donde hay mayor concentración de haciendas ganaderas, y en la Orinoquia hacia donde se expande la frontera agrícola.

Al finalizar la década, la concepción de reforma agraria de la administración Pastrana cambia nuevamente. Esta, aparte de financiar la consecución de la tierra, financiará proyectos productivos para esos predios. Se pretende convertir al campo en un negocio productivo para todos, impulsando proyectos de inversión descentralizados que permitan un desarrollo en el que exista una estrecha asociación entre los diferentes actores de la cadena productiva y con un alto nivel de participación de los productores en el proceso de definición de su futuro. Se buscará la vinculación de capital privado a través de recursos financieros o tierras bajo la modalidad de alianzas productivas para la reactivación del agro colombiano.

La reforma agraria que el gobierno pondrá en marcha no consistirá en regalarles tierra a los campesinos que carezcan de ella sino más bien en que los propietarios les cedan parte de su tierra para que éstos la trabajen durante tres o cuatro años, al término de los cuales tendrían acceso a créditos subsidiados del Estado. El programa se iniciaría en la Costa Atlántica, en donde habita el 65% de los 7 millones de habitantes más pobres del país.

Se centrará en los siguientes puntos: el responsable y coordinador del programa será el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora) pero, de los seis subsistemas en que está dividido el proceso (compra de tierras, educación, infraestructura, comercialización, asistencia técnica y financiación), solo los primeros cuatro entrarán a depender directamente del Instituto. La asistencia técnica seguirá en manos de la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Corpoica) en tanto que la financiación tendrá un órgano autónomo que no dependa de los intermediarios financieros.

La idea es que los campesinos tengan acceso al crédito sin tener que acudir a un banco comercial. Se propone la creación de un fondo, un mecanismo de fiducia o una cuenta aparte manejada por Finagro, con el fin de que los subsidios para la reforma agraria se manejen de manera independiente.

Se propone, además, la expedición de bonos agrarios para la compra de tierras que los bancos y las corporaciones han recibido en dación de pago y de bonos de deuda pública para comprar las tierras de los narcotraficantes que se encuentran en proceso de expropiación o extinción de dominio a fin de que sean entregadas de una vez. Si el propietario actual gana el proceso se le pagaría el predio con bonos. El objetivo es iniciar ya un plan de adjudicación de predios a campesinos sin tierra y no esperar a que los tribunales fallen los procesos. Uno de los aspectos novedosos en la financiación es la creación de subsidios para capital de trabajo, es decir, que los campesinos que tienen tierra pero que no tienen los recursos para su explotación tendrán el mismo derecho que un labriego sin tierra.

A propósito de este nuevo intento de reforma agraria en el país (el noveno en el siglo XX), vale la pena señalar la opinión del expresidente y autoridad en la materia Alfonso Lopez Michelsen: "...lo que debe ser materia de reforma agraria son aquellos predios en producción, rentables, para que se pueda hablar no ya de reparto de tierras sino de reparto de ingreso rural, o sea, que precisamente los predios adecuadamente explotados son los primeros que deberían entrar a formar parte de la tierra por repartir. Pedirles a los campesinos que no solo ha-

gan producir la tierra sino que conquisten mercados en donde vender sus productos para poder obtener un ingreso digno, es una utopía. La misma de la cual se habla cuando con cultivos transitorios en el Vaupés y el Vichada se intenta sustituir la coca y la amapola. Qué podría conseguir como ingreso un colono sembrando maíz, yuca, plátano, algodón o frijol, en departamentos periféricos, sin mercados y sin vías de comunicación, o en calidad de pioneros cultivando maracuyá, melón, pitaya y otras frutas exóticas? No. Si se quiere solucionar el problema del campesino tiene que dotarse a los agricultores pobres de tierras con ingreso inmediato, en donde sean útiles los conocimientos agrícolas, la destreza en el oficio, inclusive asesorados por agrónomos, pero ante todo, que a la vuelta de la esquina, sean vendidos sus productos. Mientras se sigan realizando repartos de tierra sin tener en cuenta el ingreso vigente al momento de la entrega, no llegaremos a ninguna parte".

CONVENIOS DE ABSORCIÓN DE COSECHAS, PRECIOS Y ARANCELES

Desde 1994, se iniciaron los convenios de absorción para las cosechas de sorgo, cebada, trigo y maíz. Con base en ellos, los agricultores (Fenalce para el caso) y los agroindustriales acordaban un plan, según el cual, se absorbería la cosecha a un precio preestablecido, el cual debía revisarse cada seis meses. Se diseñaron para cuatro años. El precio de absorción se reajustaría cada semestre con base en el Índice de Precios al Productor. Mediante la figura del visto bueno, expedido por el Ministerio de Comercio Exterior para las importaciones de productos agrícolas (para algunos reestablecimiento de la licencia previa), éstas se controlarían una vez se firmaran los acuerdos de absorción.

Los vistos buenos de importación, aunque no habían sido reglamentados, tal como lo exige la Organización Mundial del Comercio (OMC), fueron utilizados en los convenios de absorción. En efecto, en los convenios de trigo, soya, cebada y palma africana, los vistos buenos eran otorgados a los industriales de acuerdo con los volúmenes de compra de cosechas nacionales. De esa manera, obtenían un permiso para importar las materias primas deficitarias. Sin embargo la OMC indicó que si Colombia seguía aplicándolos debía reglamentarlos, ya que esta organización prohíbe los sistemas de importación en los que se exige la compra de producción nacional como condición para traer bienes del exterior, tal como ocurre en los convenios de absorción. En consecuencia el Gobierno los suspendió temporalmente y presentó una propuesta.

En opinión de los industriales, el Gobierno debía eliminar los vistos buenos porque, así, lo disponían los compromisos internacionales sobre comercio y los agricultores opinaban que debían mantenerse. Según Minagricultura, los vistos buenos se podrían mantener siempre y cuando se aclarara que su aplicación obedecía al criterio de "correcta absorción" aceptado en el comercio internacional.

En primer lugar, se buscaba garantizar la compra de las cosechas nacionales a buenos precios, para lo cual se conformaban mesas de negociación coordinadas por el Ministerio de Agricultura. El programa fijaba un plazo de 15 días para que agricultores e industriales acordaran la compra de las cosechas de trigo, cebada, sorgo, maíz, soya y aceite de palma.

Con relación a los precios, éstos se reajustaron de la siguiente manera: en trigo se aumentó de \$175.300 a \$190.000 la tonelada. En sorgo de \$168.000 a \$180.000 y en cebada, de \$177.000 a \$189.000. Los aumentos oscilaban entre el 7 y el 9% y sólo rigieron para la segunda cosecha de 1994.

Así mismo, se diseñó un mecanismo de compensación arancelaria consistente en que, si, por ejemplo, un producto aumentaba su precio interno en cierta cantidad, ésta se dividía entre las cantidades importadas del mismo, con lo cual se compensaba el sobrecosto y se eliminaba el ajuste inflacionario. Para las empresas que no adquirieran productos nacionales, los aranceles de productos importados se incrementarían. Se determinó, también, exigir un visto bueno del Ministerio de Comercio Exterior para toda importación de productos agropecuarios, mientras se firmaban los convenios de absorción. En caso de no lograrse estos convenios, se acudiría a una revisión de los aranceles.

El primer acuerdo sobre precios de absorción correspondió al sorgo. Fabricantes de alimentos concentrados y productores acordaron que la tonelada sería comprada en el segundo semestre de 1994 a \$163.000 (5% de aumento). Este precio estaría sujeto a castigo por calidad. Los empresarios avícolas, como contraprestación, solicitaron una rebaja de aranceles (se encontraban en el 15%), mayor protección arancelaria para todos los productos avícolas y el desmonte del 20% en el precio piso del maíz en la franja de precios. El consumo de sorgo en el país es de 1,4 millones de toneladas, de las cuales 50% son importadas.

Para el caso de la cebada, ésta se consideraba no rentable en las tierras en que estaba localizada y, por ello, se buscaba su sustitución. Entonces, la agroindustria nacional iría disminuyendo su absorción poco a poco. Para el arroz, se aprobó un reajuste del arancel, alza del 20 al 30%, para protegerlo del proveniente de Vietnam.

Los frecuentes cambios en la dirección del Minagricultura fueron adversos al funcionamiento de los convenios, porque con frecuencia se cambiaron los criterios de la política de absorción. Esto le restó seriedad a algunos de los compromisos asumidos por el Gobierno, como en el caso de los vistos buenos de importación, los cuales aunque constituían la principal herramienta de los convenios, no se manejaron con claridad y no sirvieron para controlar las importaciones de quienes no contribuían a los propósitos de absorción acordada. Tres de las más grandes firmas del mercado de aceites y grasas, Lloreda Grasas, Grasas S.A. y Unilever Andina, por ejemplo, "persistieron en su negativa a suscribir los convenios y el Ministerio no pudo aplicar los mecanismos disponibles para persuadirlos".

En 1996, se eliminaron los convenios de absorción agrícola. Estos se reemplazaron por los acuerdos de competitividad. Estos acuerdos consisten en que los agricultores y los industriales se ponen de acuerdo para producir alimentos de mejor calidad y a menores precios. El objetivo es modernizar la producción agrícola e industrial, elevar la rentabilidad en todos los eslabones de la cadena productiva y conservar el empleo y el crecimiento de la economía. Los nuevos acuerdos se firman por cadenas de producción, es decir, vinculando a agricultores, industriales y, si es posible, comercializadores. Antes de finalizar el mismo año, debían establecerse los compromisos por parte de los sectores que intervienen en la cadena alimentaria. Ellos no conducirán al cierre del mercado interno, sino que se mantendrá el criterio de libre comercialización de productos. En principio, se trabajaría con oleaginosas, arroz y concentrados. Mientras se aprobaban estos

convenios, se mantenían vigentes los de absorción para trigo, cebada, sorgo y soya.

ACUERDOS DE COMPETITIVIDAD

En relación con los acuerdos de competitividad, veamos con algún detenimiento los realizados durante el año de 1999.

Para el caso del arroz, la industria molinera reconocería a los productores del Llano un precio de \$50.000 por la carga de arroz paddy, con condiciones de 25% de humedad y 5% de impurezas, para los arroces del grupo 1. Para los arroces del grupo 2 se fijó un precio de 48 mil pesos la carga de arroz paddy. Las condiciones de pago eran: el 30% a los 15 días de realizarse la entrega del grano y el 70% restante a los 45 días. El incentivo de almacenamiento era de alrededor de \$12.000 por Ton. almacenada, con lo cual se esperaba guardar unas 200.000 ton. en el Meta y Casanare como mecanismo para regular los precios.

Este pacto nunca se cumplió pues la molinería ofrecía a los productores, precios por debajo de los acordados (\$46.000 la carga). Argumentaba que para la molinería era muy difícil comprar y almacenar arroz cuando el precio del blanco estaba en \$57.000

Es que el negocio del arroz opera en forma oligopsónica, es decir muchos vendedores ante pocos compradores, quienes manejan el mercado a su antojo. Esta situación amerita una intervención estatal que contraresté y ponga en condiciones de igualdad a los diferentes actores en conflicto. Miles de toneladas de arroz no se recolectaron a tiempo dado que los productores no encontraron sitio donde les recibieran su cosecha. Tal espera ocasionó su deterioro y pérdidas para los agricultores. Otro gran volumen de toneladas depositadas en los camiones, al tener que soportar turnos de varios días para ser recibidas por los molinos se calentaron y se perdieron. Los molineros crearon falsas expectativas en torno al volumen de la producción como mecanismo para justificar el incumplimiento en los compromisos de absorción de la cosecha y los agricultores ante la opción de pérdida de su cosecha tuvieron que aceptar precios por debajo de los acordados.

Para el caso de la leche, los ganaderos y procesadores de leche pusieron en marcha un nuevo mecanismo de fijación de los precios del producto que se negocia en la finca. El esquema 70-30 que venía operando en el país (se le reconocía a los finqueros el 70% del valor del litro al público. Si la bolsa de 1000 cc. puesta en la planta valía \$700 al consumidor, el productor recibía el 70% (\$490) y el resto 30% (\$210) correspondía al margen de operación de los pasterizadores) sería sustituido por un mecanismo que incentivara la calidad y la estabilidad en los volúmenes de producción, mediante la fijación de tablas de bonificaciones por parte de la industria procesadora. De esta forma, los precios de la leche quedarían bajo el esquema de libre fijación, pero siguiendo unos parámetros que le permiten al ganadero obtener mejores ingresos por la calidad del producto que le vende a la pasterizadora.

El cambio en la fórmula fue definido en el acuerdo de competitividad de la cadena láctea que entrará en vigencia en el 2002 ahora. Uno de los objetivos es combatir el mercado de la leche cruda cuyo producto abastece alrededor del 40% del consumo nacional, pese a que su comercialización está prohibida por las autoridades de salud. En Colombia se venden 15 millones de litros de leche diarios. Según cálculos unos 6 millones de litros corresponden a leche cruda.

También se busca fomentar las exportaciones, mejorar la calidad y evitar enfrentamientos entre ganaderos y pasterizadoras. El acuerdo vincula a toda la cadena láctea: producción, procesamiento, transporte, distribución y comercialización del producto. Se trata de modernizar el sector desde el hato hasta las plantas procesadoras a fin de lograr economías de escala que hagan competitivo el sector frente a las importaciones. Para exportar, se espera que el Gobierno Venezolano permita el ingreso de la leche colombiana a su territorio y, además, el certificado de país libre de aftosa, el cual otorgó la Organización Internacional de Epizootia con sede en París.

EL CREDITO AGROPECUARIO

Los elementos centrales de la problemática del crédito en el sector y en particular para los pequeños agricultores, (la cual se agudiza durante la década en estudio), se ubican en varios niveles. Al nivel de la política macroeconómica sobresalen: el prolongado proceso de revaluación del peso, los índices elevados de inflación y el encarecimiento de los costos internos de producción, la tendencia a la baja de los precios de los productos agropecuarios, el fuerte incremento de las importaciones y la pérdida de competitividad de la producción nacional. El menor costo del crédito externo originó, además, el que las importaciones de materias primas se convirtieran en una actividad rentable y que su volumen se hubiese incrementado.

Las líneas de crédito del Fondo Financiero Agropecuario (Finagro) son: capital de trabajo, producción, sostenimiento, comercialización, servicios de apoyo, inversión, siembras, compra de animales, maquinaria y equipo, infraestructura, adecuación de tierras, vivienda rural, compra de finca por parte de profesionales, estudios de factibilidad y, asistencia técnica agropecuaria.

El Fondo Agropecuario de Garantía (FAG) es la entidad que responde ante los bancos hasta por el 80% de los créditos que los productores no pueden pagar por diversos motivos. Son beneficiarios los pequeños productores y las empresas asociativas y comunitarias. Califica como pequeño agricultor quien como persona natural posea activos totales no superiores a una determinada suma (\$20'000.000 por ejemplo) obtenga no menos de las dos terceras partes de sus ingresos del sector agropecuario y, mantenga invertido por lo menos el 75% de sus activos en la actividad rural. El crédito más alto que se otorga a un pequeño agricultor también es limitado (\$15'000.000 por ejemplo)

Sin embargo, es conocido que en Colombia no hay un verdadero crédito de fomento, toda vez que los recursos de la así denominada banca no llegan a la población que verdaderamente requiere de los recursos intermediados bajo los criterios de apoyo e impulso a nuevos sectores de producción. Apenas el 19% de los créditos de Finagro en 1995 tuvo entre sus beneficiarios a pequeños productores y el restante 81% financió a medianos y grandes. La Caja Agraria, por su parte, desembolsó el 33,6% de sus créditos a pequeños y el 66,4% a medianos y grandes productores. Además, la mayor proporción de los créditos es descontada por intermedio de los bancos comerciales, cuyas tasas de interés son más altas de las que se podrían encontrar en establecimientos como las cooperativas.

En relación con los programas de refinanciación veamos dos de los ensayos que se realizaron en la década, así como algunos de los resultados obtenidos.

En marzo de 1995, el Gobierno presentó el programa de refinanciación para normalizar la cartera vencida de unas 70.000 familias campesinas. El Minhacienda aprobó una partida de \$8.000 millones para el mismo año. Para 1996, se apropiaron \$17.933 millones y para el 97, \$20.083 millones. Serían beneficiarios los pequeños productores agropecuarios con créditos vencidos al 31 de diciembre de 1994, con mora no inferior a 180 días. Se consideraron pequeños productores aquellos cuyos activos totales no superaban los \$20 millones.

A cada deudor que no superara los \$3 millones se le perdonaban los intereses corrientes y penales y se le consolidaban sus obligaciones, incluyendo el capital más los intereses contabilizados y pendientes de pago. Se les otorgaba un plazo de 10 años con tres de gracia para el pago del capital. La tasa de interés sería del DTF-21 puntos para el primer año, DTF-16 para el segundo, DTF-14 para el tercero, DTF-4 para el cuarto y DTF para el quinto. Para los cinco años restantes, la tasa sería de DTF+2, con abonos a capital e intereses vencidos anualmente. La tasa actual de DTF estaba cerca del 30%. El capital se pagaría en cuotas de 15%, para el cuarto año, del 10%, para el quinto, 15%, del sexto al octavo y de 20%, del noveno al décimo año. Para quienes adeudaban más de \$3 millones, se otorgaba un plazo de 10 años con tres de gracia para capital. El pago de intereses sería de DTF-16 puntos, para el primer año, DTF-8, para el segundo, DTF-2, para el tercero, DTF, para el cuarto y DTF+6, para los restantes seis años con abonos a capital e intereses vencidos anualmente. El Gobierno, retribuiría a los bancos el dinero no percibido al reducir sus tasas de interés.

Según el programa, por cada millón de pesos adeudado, los pequeños deudores agropecuarios, sólo pagarían \$646.590 (53,9% menos del valor actual de la deuda) y los grandes \$753.576 (62,8% menos).

En Agosto de 1999, nuevamente, fue necesario ampliar a diez años el plazo a los morosos. Se buscaba rehabilitar a unos 200.000 agricultores y ganaderos del país que se encontraban atrasados en el pago de sus créditos destinados a la actividad rural. Con esta ampliación podrían ser aceptados como beneficiarios de los fondos departamentales de reactivación agropecuaria, creados por el Gobierno y que entrarían en vigencia una vez reglamentados. Los fondos tendrán dos objetivos centrales: comprar cartera morosa para rehabilitar agricultores y promover proyectos productivos. Estas actividades serían financiadas con aportes de la Nación, los departamentos, los municipios y los propios agricultores, en montos definidos previamente.

De acuerdo con lo anterior, se ampliaría la cobertura del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG), organismo que respalda los créditos que el sector financiero otorga a los productores rurales. El FAG sólo respaldaba los préstamos para los pequeños productores y ahora lo haría con los medianos y grandes. Con esto se quería incentivar al sector financiero para que participara en la intermediación del crédito del Fondo de Financiamiento del sector Agropecuario (Finagro). Este Fondo sería un instrumento importante para la reducción del riesgo, al igual que el crédito asociativo y la agricultura por contrato y estaría abierto a inversionistas extranjeros. También se reactivaría el Incentivo para la Capitalización Rural, mediante la simplificación del acceso a este beneficio y la ampliación del monto de su financiación del 30 al 40% con una tasa de interés equivalente al DTF más un punto.

Así mismo, la Unidad de Valor Real (UVR), unidad de referencia para fijar los intereses de los créditos hipotecarios, se utiliza-

ría en el campo para financiar proyectos de producción agropecuaria de largo plazo. Finagro abriría una nueva línea de crédito para la financiación, en Unidades de Valor Real, de cultivos de tardío rendimiento tales como frutales, palma africana, caucho, cacao y otros. Con lo anterior, se trata de estabilizar el costo del dinero para proyectos agropecuarios de siete años y más, ya que la UVR se fija de acuerdo con la inflación y no, como anteriormente, con base en la DTF, la cual no garantizaba estabilidad en el costo del dinero.

El inversionista rural debe aportar al menos el 20% del valor inicial del proyecto, el Fondo el 30% y el 50% restante será financiado a plazos entre 7 y 15 años, a una tasa equivalente a la UVR más unos puntos. Los créditos estarán abiertos a pequeños, medianos y grandes agricultores pero para financiar cultivos de tardío rendimiento. Cuando el cultivo empieza a producir el agricultor tiene la opción de sustituir la participación del Fondo y quedarse como único dueño del proyecto. Para los pequeños, el aporte estatal podrá donarse, cuando el proyecto comience a producir. Se espera, con lo anterior, reactivar el Fondo Financiero Agropecuario (Finagro).

Además, en el futuro, con los programas de refinanciación, los deudores morosos no quedarán en la base de datos cuando se pongan al día. Esto es parte del Plan de Reactivación Agropecuaria. El Fondo de Inversiones es un Fondo de Finagro de riesgo compartido. El empresario coloca un dinero para un proyecto productivo, el Estado se asocia y el Fondo le presta el resto. Arranca con 100.000 millones de pesos de Finagro y se tramita un crédito con el BID de US\$200 millones.

La capitalización de la Caja Agraria, el mantenimiento del subsidio a la tasa de interés para los pequeños productores, la puesta en marcha del fondo de solidaridad agropecuaria, el cual permitió comprar parte de la cartera vencida, la reactivación del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG), aunque con limitada cobertura, así como, la incorporación de otros actores del sistema financiero, en especial del sector solidario, como fuentes alternas para acceder al crédito, no fueron suficientes para resolver la problemática del crédito. En nuestra opinión, ninguna refinanciación de las deudas podrá solucionar el problema, mientras no se actúe simultáneamente sobre los costos de producción y los precios de los bienes agrícolas. Es que ningún agricultor podrá cancelar sus obligaciones mientras los precios de los bienes producidos no permitan amortizar las inversiones en capital y en general los costos de la producción, incluidos aquí, los intereses altos o bajos de sus créditos.

LITERATURA CITADA

BALCAZAR, A. La agricultura colombiana y las políticas de apertura económica. Coyuntura Agropecuaria, Vol.10 (3), 1993

- BALCAZAR, A., VARGAS, A., OROZCO, M.L. Del proteccionismo a la apertura. El camino a la modernización agropecuaria?, IICA, TM Editores, Bogotá, 1998
- CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. Balance del cuatrienio, en: Rev. Economía Colombiana, N° 248, Bogotá, Julio-Agosto de 1994
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTADISTICA, DANE. Encuesta nacional agropecuaria. Ed. Dane, Bogotá, octubre 1996
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION, DNP. Programa de modernización agropecuaria y rural. Documento CONPES 2725, Bogotá, 1996
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION, DNP. Plan de desarrollo. Cambio para construir la paz. DNP, Bogotá, 1999
- MINISTERIO DE AGRICULTURA. Estudio sobre expropiación de tierras. Ed. Minagricultura, Bogotá 1996
- MINISTERIO DE AGRICULTURA. Plan de reactivación del sector agropecuario. Minagricultura, Bogotá, 1993
- MINISTERIO DE AGRICULTURA-DNP. El desarrollo agropecuario en Colombia, Informe final. Misión de estudios del sector agropecuario, Bogotá, 1990
- OCAMPO, J.A. La crisis y la política de reactivación del sector agropecuario, en: Desarrollo y sociedad, N°32 Cede, Universidad de los Andes, Facultad de Economía, Bogotá, 1993
- OCAMPO, J.A. Lecciones internacionales de la apertura económica, en: rev. Virajes, Bogotá, N°1, Junio-Julio de 1992
- OCAMPO, J.A. La internacionalización de la economía colombiana, en: Colombia ante la economía mundial, TM editores-Fedesarrollo, Bogotá, marzo 1993
- OCAMPO, J.A., PERRY, S. El giro de la política agropecuaria, Tercer Mundo Editores-Fonade- DNP., Santafé de Bogotá, Septiembre 1995.
- PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA-DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. Plan de desarrollo, la revolución pacífica. Modernización y apertura de la economía. DNP, Bogotá, 1991
- PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA-DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. El salto social. Bases para el plan nacional de desarrollo 1994-1998, DNP, Bogotá, 1994
- PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA-MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL. Política agropecuaria 1998-2002, Minagricultura, Dirección de política sectorial, Bogotá, 1999
- PERFETTI, J.J. La agricultura en el marco de la apertura: Transformaciones y retos, Economía Colombiana, N° 242, Bogotá, Mayo-Junio de 1993
- PERRY, S. Cuatro ensayos sobre política agraria, El Ancora Editores, Bogotá, 1990
- REVISTA NACIONAL DE AGRICULTURA. Coyuntura agroeconómica. 1998-1999, N° 924-928, Bogotá 1999