

POLÍTICA AGRARIA DE LA ADMINISTRACIÓN DEL PRESIDENTE SAMPER

Rafael Vásquez Ordóñez¹

INTRODUCCIÓN

El 17 de Agosto de 1994, diez días después de iniciada la administración del Presidente Samper, el Consejo Nacional de Política Económica y Social -Conpes- aprobó un paquete de medidas orientadas a solucionar los problemas del sector agropecuario. En primer lugar, se buscaba garantizar la compra de las cosechas nacionales a buenos precios, para lo cual se conformarían mesas de negociaciones coordinadas por el Ministerio de Agricultura a fin de firmar convenios de absorción de cosechas.

El anterior 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. Para el arroz, se aprobó un reajuste del arancel, alza del 20 al 30%, para protegerlo del proveniente de Vietnam. 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. De otra parte, se aprobó un conjunto de inversiones por valor de 1,2 billones de pesos. Para producción, vivienda rural y generación de empleo a través de proyectos, se aprobaron \$111.000 millones. Para generar empleo rural en las áreas más críticas, se apropiaron \$6.000 millones. Para respaldar créditos del sector, se emitirían por parte del Fondo Agropecuario de Garantías títulos por valor de \$45.000 millones. Por su parte, la Caja Agraria destinaría \$30.000 millones para actividades rurales diferentes de las de producción.

Así mismo, la adecuación de tierras y la reforma agraria serían objetivos principales para los próximos cuatro años. Para el primero, el Conpes decidió destinar US\$500 millones (aproximadamente

407.000 millones de pesos) para invertir prioritariamente en proyectos de riego en pequeña y gran escala. En cuanto a la reforma agraria, se proyectaba la compra de un millón de hectáreas en el cuatrienio, para lo cual se destinaban \$500.000 millones.

Otros objetivos prioritarios de la política agraria de la administración serían:

- Definir la situación jurídica de miles de poseedores de cerca de cinco millones de hectáreas en el país. Se esperaba conseguir US\$300 millones con el BID (Banco Interamericano de Desarrollo) para tal fin.
- Capitalizar el campo, a fin de alcanzar competitividad en el largo plazo y en el marco de una economía abierta.
- Solucionar los problemas de competencia desleal (dumping).
- Dotar de recursos a la economía campesina mediante programas de adecuación de tierras, mayor capacidad empresarial, modernización de la comercialización, transferencia de tecnología, crédito y reforma agraria.
- Transformación del Idema en un instituto de intervención y no de gestión y la Caja Agraria en un eficiente banco rural.

Para la iniciación de los programas anteriores, se realizaría una adición presupuestal de \$45.000 millones y se utilizarían recursos inmovilizados del Fondo Nacional Agropecuario.

CONVENIOS DE ABSORCIÓN DE COSECHAS, PRECIOS Y ARANCELES

En agosto de 1994, la propuesta del Conpes fue de concertar convenios de absorción para las cosechas de cebada, trigo, maíz y sorgo. Con base en ellos, los agricultores (Fenalce para el caso) y los agroindustriales acordarían un plan, según el cual se absorberían todas las cosechas a un precio preestablecido, el cual debía revisarse cada seis meses.

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

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.

Los acuerdos sobre absorción de cosechas se diseñaron para cuatro años. Su 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.

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 regían 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 sobre costo y se eliminaba el ajuste inflacionario. Para las empresas que no adquirieran productos nacionales, los aranceles de productos importados se incrementarían.

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.

ADECUACIÓN DE TIERRAS

El Gobierno, mediante la Ley de Adecuación de Tierras, espera adecuar 300.000 hectáreas a través de la ejecución y mejoramiento de 23 distritos de riego con inversiones cercanas a los \$820.000 millones. Se abrirá una licitación internacional para la ejecución de los proyectos y las empresas ejecutoras podrán recuperar la inversión cobrando las

tarifas por el servicio de agua acordadas con el Gobierno. Para los pequeños productores, se impulsarán programas de autoconstrucción de canales de riego subsidiados en un 50% a fin de adecuar 60.000 hectáreas entre 1995-98. De los 6,6 millones de hectáreas con vocación agrícola del país, sólo, 750.473 (11,4%) poseen riego y drenaje y de los 1,5 millones de hectáreas de minifundio, sólo 44.713 poseen riego en pequeña escala. En mejor situación se encuentran países como Surinam, Perú, Chile, Ecuador y Venezuela.

Para lo anterior, el BID prestó US\$140 millones los cuales se destinarán a programas y proyectos de adecuación y mejoramiento de tierras mediante irrigación, drenaje y protección de inundaciones. Se promoverá la participación de asociaciones agrícolas en proyectos de mejoramiento de tierras, nuevas tecnologías y técnicas de producción rentables y conservación del medio ambiente. En realidad, con estos proyectos se busca satisfacer la demanda agrícola del país, incrementando la producción en las actuales tierras cultivables en lugar de expandir la frontera agrícola, lo cual, casi siempre, se traduce en deforestación y uso de suelos de baja productividad.

De otra parte, Finagro e Incora aprobaron \$40.000 millones de pesos para compra de tierras, los cuales se distribuirán así: 70% en subsidios y 30% en crédito manejados por la Caja Agraria. Los \$40.000 millones deben alcanzar para comprar 80.000 Ha, es decir beneficiar entre 5.000 y 6.000 familias campesinas. Así mismo, Finagro aprobó también un cupo de \$16.500 millones para crédito de producción a usuarios de reforma agraria.

REFORMA AGRARIA

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

La nueva Ley 160/94 de reforma agraria, octavo intento histórico que se realiza en el país, señala un límite de 16 años para concluirla en su totalidad. Según sus objetivos, se deben comprar 4,5 millones de hectáreas en estos 16 años. Se introduce el mecanismo del mercado de tierras y se desestimula la expropiación y las invasiones o recuperaciones de tierras. Los recursos para su financiación serán de dos clases: del presupuesto nacional y de la banca internacional mediante un préstamo por cuantía de US\$300 millones. En 1995, se comprarán 150.000 Ha, en el 96, 225.000 y entre el 97 y 98 las restantes 625.000 Ha., con lo cual se completará el programa de reforma agraria del presente Gobierno. El programa contempla un subsidio para los campesinos sin tierra del 70% del costo total de la tierra. Se buscará 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 sería ir en contravía de la tendencia mundial: cada vez hay un menor número de fincas, pero con un mayor tamaño.

En realidad, la Ley pretende impulsar el mercado de tierras en el campo mediante la negociación directa entre propietarios y campesinos sin tierra. El Incora ya no intervendrá directamente en el proceso; asesorará a los campesinos cuando ellos así lo soliciten, evaluará técnicamente los predios y concederá subsidios para su adquisición. Se trata de dinamizar el mercado de tierras de tal manera que los grandes propietarios puedan vender con avalúos privados y sin amenazas de expropiación o extinción de dominio.

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 han sido algunas de las más conocidas.

Las inmobiliarias rurales (entre 10 y 12 en el país) quedaron facultadas por la Ley para negociar voluntaria y directamente entre campesinos y propietarios. Los interesados en comprar predios pueden adelantar negociaciones con los propietarios y las inmobiliarias pueden ofrecer en venta predios rurales. Como comisión se cobra un 10 o 12 % sobre el valor del predio. Se elimina la escritura de propiedad a favor del Incora y la resolución de adjudi-

cación de la Institución a los campesinos para hacer menos demorada la entrega de los predios a los compradores.

Así mismo, el Incora quedó facultado para adquirir, las tierras o mejoras que se requieran, mediante negociación directa o por expropiación para adelantar reforma agraria. El 60% del valor del avalúo comercial se cancela en bonos agrarios y el 40% restante en efectivo. El proceso es el siguiente: avalúo, oferta de compra, discusión de la oferta y expropiación. Los campesinos compradores recibirán un subsidio equivalente al 70% del costo del predio. La extinción del dominio operará cuando no sean explotados los predios durante tres años consecutivos y/o cuando no se cumplan disposiciones sobre conservación, manejo, etc.

De otra parte, la titulación de predios baldíos (unos 178.000 en el país) se agilizará, especialmente en la Orinoquia, la Amazonia y el litoral Pacífico.

REFINANCIACIÓN AGRARIA

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. Serán 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 aquéllos cuyos activos totales no superaran los \$20 millones.

A cada deudor que no supere los \$3 millones se le perdonan los intereses corrientes y penales y se le consolidan sus obligaciones, incluyendo el capital más los intereses contabilizados y pendientes de pago. Se les otorga un plazo de 10 años con tres de gracia para el pago del capital. La tasa de interés será 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 será de DTF+2, con abonos a capital e intereses vencidos anualmente. La tasa actual de DTF está 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 adeudan más de \$3 millones, se otorga un plazo de 10 años con tres de gracia para capital. El pago de intereses será 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, retribuirá 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 pagarán \$646.590 (53,9% menos del valor actual de su deuda) y los grandes \$753.576 (62,8% menos).

CRÉDITO AGROPECUARIO

Finagro cuenta con \$775.000 millones para atender la demanda. Además, en bonos de prenda posee \$134.000 millones. Durante el primer trimestre de 1995, los créditos de Finagro crecieron 59%, al pasar de \$68.641 millones a \$109.169 millones. Los créditos para comercialización crecieron en 462,4% al pasar de \$490 millones a \$2.755 millones y los de capital de trabajo, en 54,2%, al pasar de \$33.678 millones a \$51.918 millones.

Por su parte, el DRI posee fondos para otorgar créditos, pero, debido a lo engorroso de su tramitación, no se solicitan. Así, para 1995, dispone de \$164.017 millones. El proceso para su solicitud es el siguiente: la comunidad genera la iniciativa, luego, la presenta al alcalde municipal, éste la lleva a la Unidad Departamental de Cofinanciación (Udeco) la cual debe aprobarla. Finalmente, para disponer del dinero se requiere el concepto previo del DNP y de la Dirección Nacional de Presupuesto.

FRANJAS DE PRECIOS

Colombia adoptó el sistema andino de franjas de precios a fin de estabilizar los costos de importación de 13 productos agropecuarios: cerdo, trozos de pollo, leche, trigo, cebada, maíz amarillo, maíz blanco, arroz, frijol, soya, aceite de soya, aceite de palma, azúcar crudo y azúcar blanco. Mediante el decreto 547 del 31 de marzo de 1995 (Decisión 371 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena), se estableció que a las importaciones de dichos productos originarios de terceros países se aplicarían derechos variables adicionales al arancel ad-valorem vigente cuando los precios internacionales de referencia (CIF puertos colombianos) sean superiores a determinados niveles piso o precio mínimo. También se aplicarían rebajas al gravamen ad-valorem vigente para terceros países a fin de reducir el costo de importación cuando los precios internacionales de referencia (CIF) sean superiores a determinados niveles techo o precio máximo. La Junac calcula los precios y los remite a la

DIAN. Cuando se presenten importaciones de un producto en franja de un país del Grupo Andino que aplique gravámenes inferiores a los de Colombia, se podrán aplicar derechos correctivos automáticos a las importaciones de este tipo.

A partir del 1º de Abril de 1995 las franjas de precios regirán para Venezuela, Ecuador y Colombia, según la Junta del Acuerdo de Cartagena. Con ello, se trata de homologar los costos de importación en los tres países y así evitar posibles problemas de triangulación.

PRECIOS PISO Y TECHO Abril 1995-Marzo 1996

Aceite crudo de palma	401	444
Aceite crudo de soya	479	523
Arroz blanco	328	373
Azúcar crudo	282	344
Cebada	142	154
Leche entera	2.090	2.310
Maíz amarillo	146	156
Maíz blanco	154	166
Soya en grano	263	280
Trigo	164	188
Trozos de pollo	1.377	1.452
Carne de cerdo	1.806	2.169

Fuente: Diario El Tiempo, Noviembre 2 de 1995

PRECIOS DE REFERENCIA US TON

Aceite crudo de palma	725
Aceite crudo de Soya	692
Arroz blanco	271
Azúcar blanco	415
Azúcar crudo	344
Cebada	141
Leche entera	77
Maíz amarillo	126
Maíz blanco	152
Soya en grano	240
Trigo	180
Trozos de pollo	969
Cerdo	1.301

Fuente: Diario El Tiempo, Marzo 31 de 1995

Los precios de referencia citados se divulgarán cada 15 días y se cruzarán con los precios mínimos y máximos de las franjas de precios para aplicarles descuentos o mayores aranceles en cada país andino.

BOLSA NACIONAL AGROPECUARIA

Durante 1994, en la Bolsa se negociaron \$611.000 millones, casi tres veces más de lo negociado el año anterior. La transparencia, la formación de precios, gracias a la oferta y la demanda, la exención de la retención en la fuente para las negociaciones, el sistema de reposición mediante el cual quien tiene almacenado un producto puede negociar el certificado de depósito en la Bolsa con la posibilidad de volver a comprarlo en un tiempo determinado, lo cual permite disponer de recursos sin recurrir a terceros, el contrato con pago de retrato con el Idema (el productor tiene la opción de vender su producción a un mejor postor así haya convenido su venta con el Instituto), la negociación o transferencia del contrato con terceras personas, el mercado diferido o a plazos, lo cual implica estandarizar precios con base en registros de hasta tres años anteriores para fijar precios de referencia en compras de cosechas futuras (inicio del mercado de futuros) son algunas de las ventajas que, actualmente, ofrece la Bolsa Nacional Agropecuaria.

CONCLUSIONES

Algunos de los resultados obtenidos por la política agraria, transcurrido un año de la administración Samper, podríamos sintetizarlos así:

Nuevamente, se impulsa la inversión social en el sector rural. El Plan de Desarrollo del "Salto Social" plantea, explícitamente, que la política agraria debe estar encaminada a favorecer a los sectores más pobres y necesitados del campo. Los programas de reforma agraria, de vivienda rural (\$27.000 millones para su financiación) y de refinanciación de los agricultores más endeudados con las instituciones bancarias, son muestra de la nueva política agropecuaria del gobierno.

Los precios de intervención para el sorgo, el algodón, el arroz y el maíz se incrementaron y el Cert para las exportaciones de tabaco, frutas, camarón

y pescado y se prohibieron las importaciones de arroz venezolano. Este, en buena parte proveniente de terceros países, inundaba el mercado nacional. Así mismo, se fijó un nuevo precio interno de \$243.300 la tonelada (8,6% más elevado) para el arroz nacional, se impusieron correctivos para el caso del azúcar, sorgo, maíz y sus derivados debido a que en Venezuela los aranceles para estos productos son inferiores a los colombianos. (No se aplica en Venezuela el sistema de las franjas de precios).

El presupuesto de inversiones para el cuatrienio se aprobó, el cual será de \$2.5 billones.

Para transferencia de tecnología, apoyo a la investigación y consolidación y desarrollo de las Umatas, se aprobó un préstamo del Banco Mundial por US\$50 millones.

Finalmente, se recapitalizó a la Caja Agraria con la suma de \$30.000 millones.

BIBLIOGRAFÍA

1. **Contraloría General de la República.** "Revista Economía Colombiana", Varios Números de 1990 a 1995.
2. Diarios El Tiempo, El Espectador y La República. Varias ediciones de 1990 a 1995.
3. **GÓMEZ, J. Alcides.**, "Economía Campesina y Condiciones Agroalimentarias. El Salto Social y el Reto de los Problemas Estructurales", Santafé de Bogotá, Octubre 4 de 1995.
4. **MINAGRICULTURA- DNP.**, "El Desarrollo Agropecuario en Colombia", Informe Final. Misión de Estudios del Sector Agropecuario, Bogotá, 1990.
5. **PERRY, S.**, "Cuatro Ensayos sobre Política Agraria", El Ancora Editores, Bogotá, 1990
6. **SALGADO, C.**, "El Manejo Agrícola en el Campo de la Apertura", Seminario: Tres Años de la Administración Gaviria, en mimeo, UN, 1993
7. **OCAMPO, J.A., PERRY, S.**, "El Giro de la Política Agropecuaria", Tercer Mundo Editores-Fonade- DNP., Santafé de Bogotá, Septiembre 1995.