

IICA
E 10
P438





INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

IICA

(Informe de Consultoría)

POLITICA ECONOMICA Y EL COMPORTAMIENTO DE LA AGRICULTURA

EL CASO DE COLOMBIA

Consultores:

Juan José Perfetti del C.

Ana Maria Herrera

Santa Fé de Bogotá, Colombia

Marzo de 1992.

00003235

110A
E10
P438

~~134 05 6/06~~



POLITICA ECONOMICA Y EL COMPORTAMIENTO DE AGRICULTURA
EL CASO DE COLOMBIA

INDICE

Introducción	1
I. DESEMPEÑO RECIENTE DE LA ECONOMIA COLOMBIANA	
A. Evolución de la Economía	
1. Actividad Productora	6
2. Precios y Salarios	9
3. Sector Externo	10
4. Finanzas Públicas	12
B. Medidas de Política Económica	
1. Política Monetaria y Cambiaria	14
2. Política Fiscal	18
II. COMPORTAMIENTO RECIENTE DE LA AGRICULTURA COLOMBIANA	
A. Producción Agropecuaria	
1. Cultivos Transitorios	20
2. Cultivos Permanentes y Anuales	21
B. Crédito al Sector Agropecuario	
1. Antecedentes	23
2. Comportamiento del Crédito a 1991	24
a. Crédito a Pequeños Productores	26
b. Crédito por Capital de Trabajo	26
c. Crédito para Inversión	27
d. Crédito para Bonos de Prenda	28
C. Rentabilidad Agropecuaria	
1. Precios Agrícolas	29
2. Costos de Producción	37
3. Evolución de la Rentabilidad	40
4. Precios al Consumidor	45
D. Comercio Exterior	
1. Exportaciones	47
2. Importaciones	48
III. AVANCES EN EL PROCESO DE REESTRUCTURACION INSTITUCIONAL	
A. Importación de Bienes Agrícolas	49
B. Comercialización	51



POLITICA ECONOMICA Y EL COMPORTAMIENTO DE LA AGRICULTURA
EL CASO DE COLOMBIA

Introducción

El año de 1991, lejos de considerarse un año estable desde el punto de vista del manejo macroeconómico, como había ocurrido en los años precedentes y como cabría esperar de una economía que ponía en marcha un proceso de liberalización comercial, se caracterizó por la inestabilidad en la política macroeconómica. Esto afectó el desenvolvimiento de la actividad productiva y aumentó el nivel de incertidumbre de los diferentes agentes económicos.

Al comenzar el año se dio inicio a la desgravación arancelaria, la cual en un principio se caracterizó por su gradualidad, pero, en razón a la situación general de la economía y a la interpretación que le dio el gobierno a lo que ocurría con la actitud del sector privado respecto a la gradualidad, se optó, a principios del segundo semestre, acelerar el proceso, de tal forma que los niveles de aranceles establecidos para 1994, año fijado para finalizar la desgravación, se adoptaron inmediatamente. Durante el año anterior también se pusieron en práctica algunas de las reformas estructurales, como la cambiaria, la laboral y la financiera.

El año de 1990 finalizó con un el nivel más altos de inflación de los últimos años en Colombia, y una acelerada acumulación de



reservas internacionales, que hacía del sector externo la principal fuente de desequilibrio macroeconómico. Con el objeto de contrarrestar estos hechos, el gobierno se puso la meta de reducir la inflación al 22 por ciento, y adoptó una política de restricción crediticia. Sin embargo, a mitad del año se vió que el problema monetario y la acumulación de reservas continuaba, además de que como resultado de las políticas adoptadas, se dio un aumento exagerado de las tasas de interés interna, lo que afectó la rentabilidad relativa de los activos financieros, estimulando la entrada de capitales al país. En el segundo semestre se adoptó una nueva estrategia que buscaba afectar simultáneamente el flujo y el stock de divisas, al tiempo que se quería diferir la monetización del mayor flujo de divisas. En este marco de política se adoptaron diversas medidas en el campo monetario, cambiario- se aceleró en un momento dado el ritmo de devaluación, el cual fue seguido de una revaluación de la moneda-, y comercial- adelanto del calendario de desgravación arancelaria:

No obstante que al finalizar el año se consiguió un mayor control sobre las fuentes que alteraban la marcha de la economía, el cambiante y a la vez inestable manejo macroeconómico aumentó el nivel de incertidumbre de los agentes, lo que repercutió desfavorablemente sobre la actividad productiva. Es así como el PIB creció, durante 1991, muy por debajo de las expectativas iniciales del gobierno y de las tasa que venían observándose en los últimos años. La actividad productiva que más se vió afectada fue la

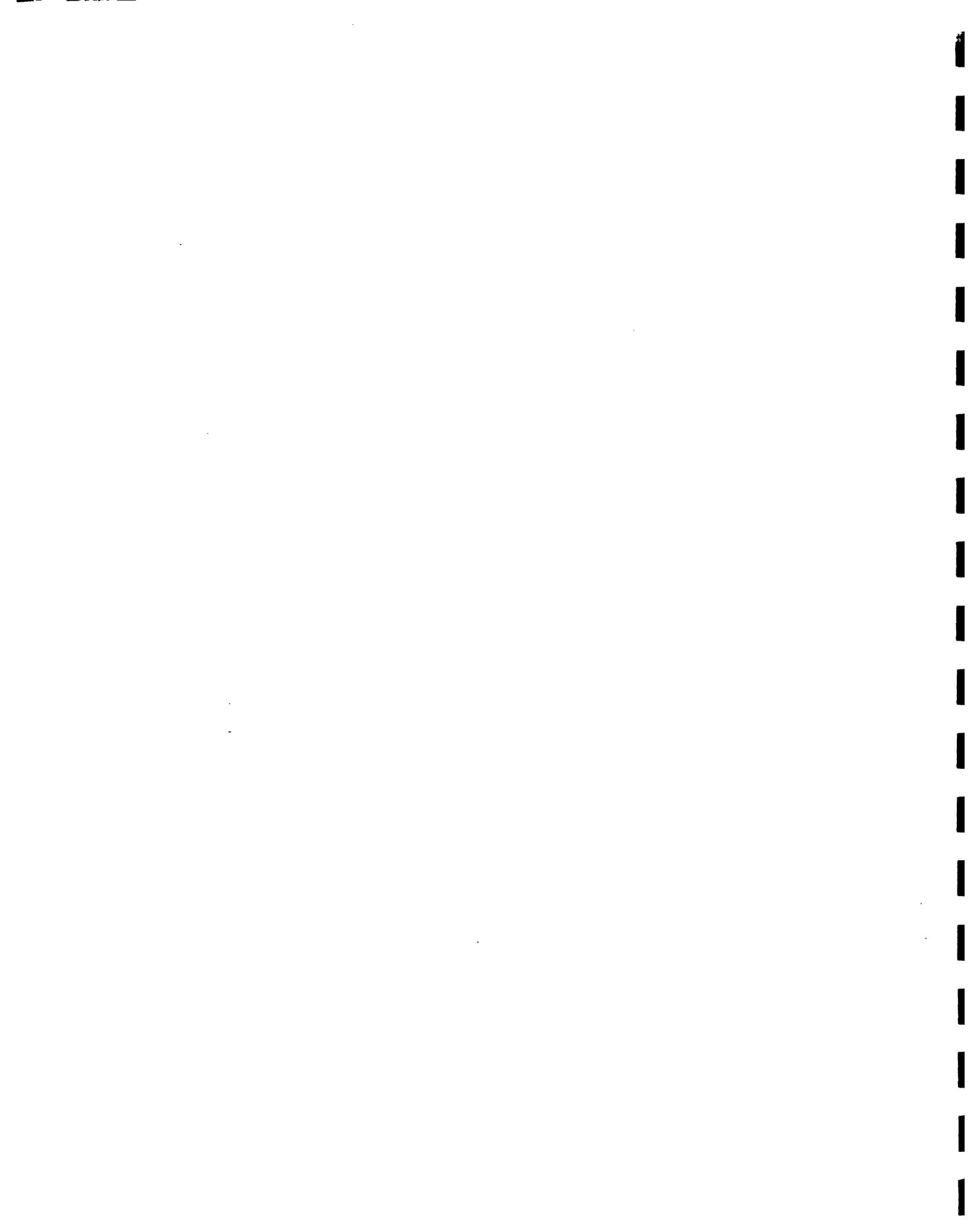


industria, cuyo PIB se redujo respecto al año inmediatamente anterior. El comportamiento de los otros sectores, excepto en los casos de la construcción y el comercio, también fue poco satisfactorio.

Otro efecto indeseado del manejo macroeconómico consistió en la reducción de la inversión privada y el aplazamiento de planes de inversión en diferentes sectores, especialmente en los casos de la industria y la agricultura. Esto tuvo como resultado la menor demanda por importaciones, lo que coadyuvó al problema de acumulación de divisas.

Uno de los logros fundamentales del manejo macroeconómico consistió en la reducción del ritmo de crecimiento de los precios, el cual, aunque estuvo por encima de la meta gubernamental, fue inferior al registrado en 1990. También se logró avanzar en materia de empleo, ya que la tasa de desempleo se redujo ligeramente. Finalmente, los resultados en materia fiscal estuvieron bastante cercanos a las metas iniciales fijadas por el gobierno.

Respecto al sector agropecuario, durante 1991 la agricultura colombiana debió hacerle frente al proceso de apertura económica tanto general como sectorial. Sin embargo, aunque en un principio la desgravación arancelaria general fue gradual, a mitad del año se implementó completamente, en tanto que la apertura del sector mantuvo su gradualidad. Esta circunstancia se dió en un momento en



que esta actividad gozaba de crecientes niveles de protección frente a la producción mundial, lo que había impulsado un proceso de sustitución de importaciones y había favorecido el crecimiento agrícola.

Los primeros resultados muestran que, como respuesta a las nuevas condiciones, algunas de las actividades agrícolas se han visto afectadas, especialmente las asociadas con los cultivos transitorios pertenecientes al grupo de importables. Concretamente, el comportamiento desfavorable de los precios agrícolas, los cuales se han visto afectados por las nuevas políticas de determinación de los precios de sustentación y la puesta en marcha de las franjas de precios, junto con una caída no proporcional de los costos de producción, determinaron un importante deterioro de la rentabilidad de dichos cultivos. Las condiciones de manejo del sector externo, el crecimiento, aunque poco satisfactorio, de la economía colombiana, junto a una muy adecuada disponibilidad de recursos de crédito, le permitieron al resto de la agricultura tener un crecimiento favorable, el cual evitó una caída de la actividad agropecuaria como un todo.

La desaceleración observada en el ritmo de crecimiento de los precios al productor, se transmitió a nivel de los consumidores, lo que permitió que se rompiera la tendencia que se venía observando de una participación creciente de los alimentos en el índice general de precios al consumidor. Con respecto al pasado, cuando

11

12

13

14

15

16

17

18

19

20

21

22

23

24

25

26

27

28

29

30

eran los consumidores locales quienes financiaban la protección a la agricultura, esta desaceleración en los precios agrícolas evidencia algunos de los beneficios que tiene la apertura económica. También de esta forma se acaban las discrecionalidades que determinaban quienes y qué productos eran los beneficiarios de la protección.

Así las cosas, la evolución reciente del sector pone en evidencia que en los próximos años, de no tomarse medidas correctivas, es muy probable que se reverse el proceso de sustitución de importaciones estimulado durante la segunda mitad de los años ochentas, y que, de no encontrar alternativas productivas en el sector, los recursos asociados con esas actividades se dirijan hacia otros sectores de la economía. Adicional a lo anterior, el comportamiento reciente de las exportaciones agropecuarias muestran que su dinamismo es menor al de las exportaciones provenientes de otros sectores y que ha sido muy limitada la diversificación a su interior. Estos aspectos aquí señalados deben ser tenidos en cuenta por el gobierno nacional con el objeto de que encamine sus esfuerzos de política a conseguir que se dé un aumento en la eficiencia sectorial, a través de la modernización y capitalización del agro, y a promover el desarrollo de las actividades, tradicionales y nuevas, de exportación. En este sentido está en mora la puesta en marcha de un programa de reconversión agrícola que le permita al sector sacar ventajas de la apertura económica, de tal forma que se dé una utilización más plena de los recursos productivos.



I. DESEMPEÑO RECIENTE DE LA ECONOMÍA COLOMBIANA

A. Evolución de la Economía

1. Actividad Productiva

Según proyecciones del Departamento Nacional de Planeación (DNP) el crecimiento del PIB durante 1991 será de 2.2 por ciento, esto equivale a una reducción de dos puntos porcentuales respecto al crecimiento del año anterior, y una desaceleración en relación al ritmo de crecimiento que la economía colombiana venía teniendo durante los últimos años. Esta caída se debió, según el director del DNP, a los ataques de la guerrilla a las redes eléctricas y petroleras, al cierre del crédito bancario y a las medidas anti-inflacionarias. Sin embargo, según proyecciones de Fedesarrollo¹ el crecimiento de la economía sólo será del 1.8 por ciento, es decir, la menor tasa observada en los últimos ocho años. Como se ve en el Cuadro 1, esto es el resultado de un desaceleramiento en la actividad de todos los sectores, con excepción del comercio y la construcción.

El crecimiento estimado del sector agropecuario en 1991 es de 3.4 por ciento, lo que representa una menor tasa respecto a la

¹ FEDESARROLLO, Coyuntura Económica, Diciembre 1991.



Cuadro 1. CRECIMIENTO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO
Porcentajes

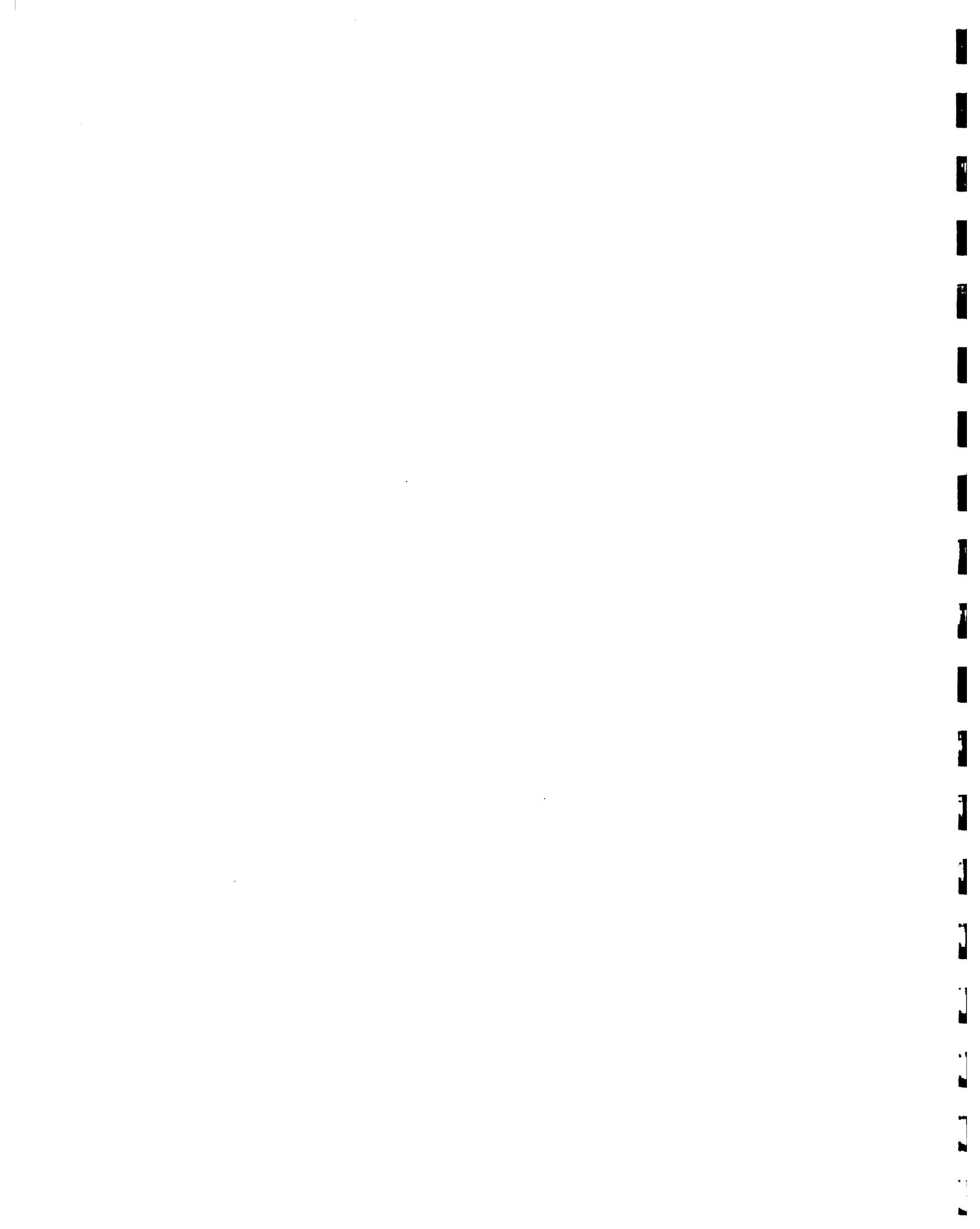
Sector	1987	1988	1989	1990e	1991pf	1991pf
AGROPECUARIO	6.4	2.2	4.4	6.7	3.4	
Café	21.1	-9	-6.3	27.1	6.5	13.6
Agropecuario sin café	4.7	4.3	5.5	4.6	3.0	4.6
MINERIA	24.1	4.5	11.6	8.0	2.0	1.6
INDUSTRIA	6.2	1.9	5.6	6.6	-2.9	
Trilla	-5.8	-10.8	8.9	17.0	-13.0	-10.5
Resto	8.3	4.0	5.2	5.3	-1.5	0.6
CONSTRUCCION	-10.0	13.2	-8.1	-6.7	3.0	2.0
COMERCIO	4.8	5.6	2.1	1.2	3.2	1.6
OTROS	4.5	4.7	2.4	3.1	3.0	
Total	5.4	4.1	3.4	4.3	1.8	2.2

e: estimación preliminar del DANE.

pf: proyección Fedesarrollo.

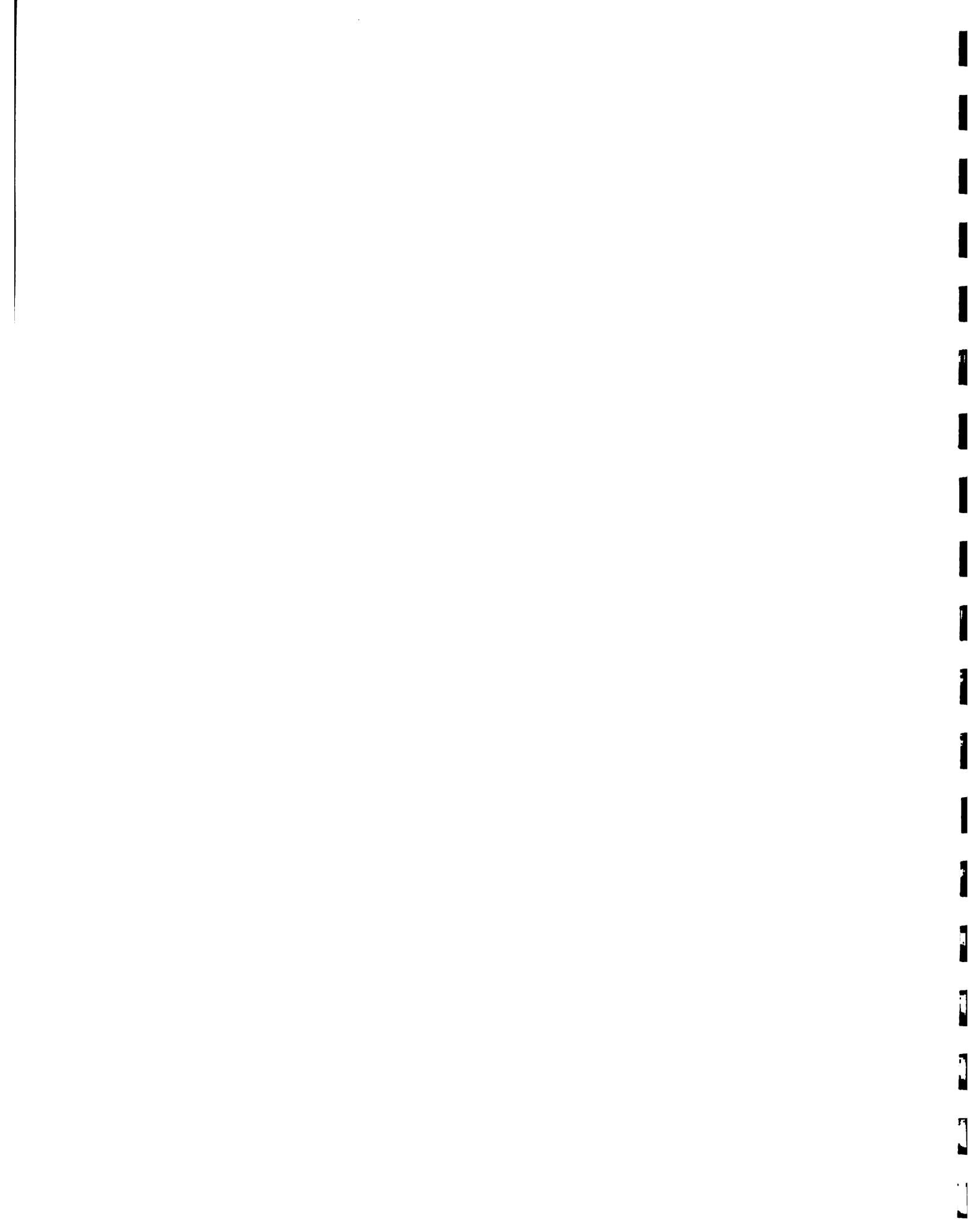
pf: proyección Departamento Nacional de Planeación.

Fuente: Fedesarrollo, Coyuntura Económica, Diciembre 1991.
Departamento Nacional de Planeación.



registrada durante el año inmediatamente anterior, cuando el sector creció en 6.7 por ciento. Aunque tanto en la actividad cafetera como en la agricultura sin café se presentaron disminuciones en los ritmos de crecimiento, la primera sufrió una fuerte contracción ya que pasó de un crecimiento del 27.3 por ciento en 1990 a un modesto 6.5 por ciento en 1991. En las actividades diferentes al café, el crecimiento de la producción pasó del 4.6 por ciento en 1990 a 3.0 por ciento en 1991. Como se verá más adelante, aunque se observó una contracción en el área cosechada, el crecimiento de los rendimientos compensó en parte dicha contracción, evitando una caída mayor en la producción agropecuaria. Uno de los factores que de manera creciente viene afectando el desempeño del sector en los últimos años es el que tiene que ver con la inseguridad, la cual se manifiesta a través del aumento de la violencia, la extorsión y el secuestro.

En el caso de la industria se presentó una fuerte caída durante el primer trimestre del año, pero en los meses siguientes aunque se presentó una recuperación, la misma no alcanzó a compensar la caída del primer semestre, razón por la cual la actividad industrial -sin incluir trilla de café- descendió, en año completo en 2.1 por ciento. No obstante, al interior del sector se presentaron comportamientos muy dispares, ya que las industrias productoras de bienes de capital, principalmente material de transporte y maquinaria, presentaron las mayores caídas, en tanto que las ramas de producción orientadas al mercado externo tuvieron un

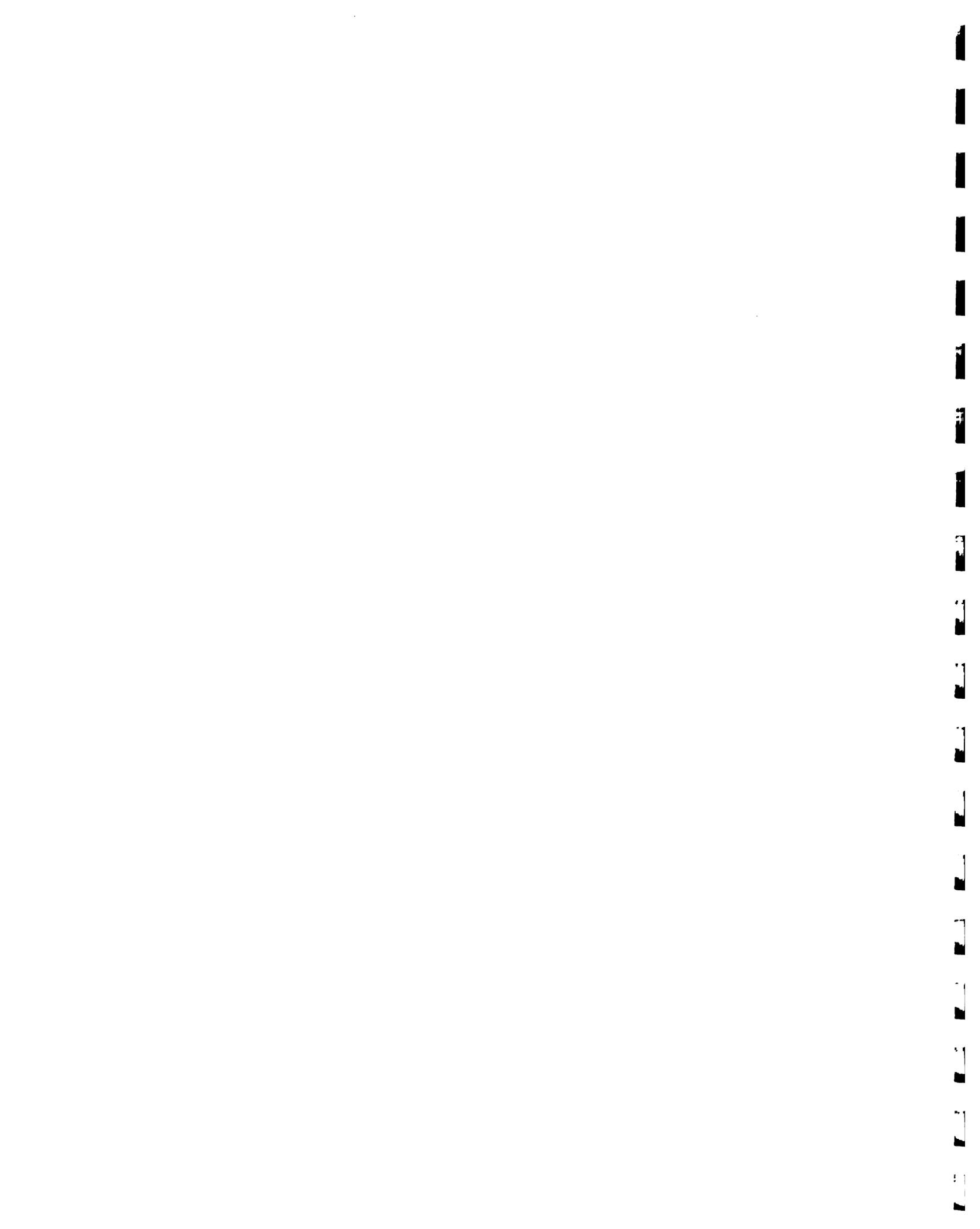


comportamiento satisfactorio.

Durante los primeros tres meses del año se observó una aguda reducción en la actividad comercial, sin embargo, durante el resto del año el sector experimentó una mejora que alcanzó a compensar la caída de los primeros meses, gracias a la cual el sector tuvo un comportamiento relativamente favorable durante 1991. Los comerciantes, a través de la encuesta empresarial de FEDESARROLLO, habían manifestado a finales del año, que el principal problema que afrontaba su actividad era el bajo nivel de demanda, aunque las expectativas respecto al futuro eran optimistas.

La actividad constructora mostró una recuperación, por primera vez desde 1988. En particular, la construcción de vivienda tuvo un desempeño favorable gracias a: (i) la recuperación de la demanda en los estratos medio y alto; (ii) la política de vivienda de interés social llevada a cabo por el gobierno mediante el otorgamiento de subsidios para la adquisición de bajo costo; (iii) la disminución de los costos reales de la construcción; y, (iv) el incremento en el crédito al sector.

Por último, en el sector minero se dio una reducción de la producción de carbón y petróleo, un estancamiento en la de gas e incrementos en la extracción de níquel y oro. La producción minera sufrió un duro revés en 1991 como consecuencia del recrudecimiento de los atentados a la infraestructura petrolera y del menor volumen



de ventas externas del carbón del Cerrejón.

2. Precios y Salarios

Según el índice de precios al consumidor (IPC), la inflación durante 1991 fue de 27.8 por ciento. La mayor contribución al incremento de los precios la constituyeron los servicios, seguida de los productos agropecuarios y, casi al mismo nivel, los precios de los productos industriales, sin embargo, se observa una reducción en el ritmo de crecimiento de los precios, tanto de los alimentos como del resto. En particular, es notorio el descenso en la inflación de misceláneos (ver Cuadro 2).

Durante los últimos años en Colombia se venía presentando una tendencia creciente de la inflación, la cual se había situado por encima del 30 por ciento en el último año, guarismo no registrado en épocas recientes. El actual gobierno se había fijado como meta una inflación del 22 por ciento, la cual aunque no se alcanzó, como resultado de las dificultades asociadas con el manejo monetario, debe reconocerse que el gran logro consistió en conseguir quebrar la tendencia generalizada al alza, tanto a nivel de los diferentes grupos de bienes como de la total. El manejo dado a la tasa de cambio, la cual se caracterizó por la caída en la tasa de cambio real del dólar frente al peso, y las rebaja generalizada de los aranceles, figuran entre los principales factores que explican el comportamiento de la inflación.



Cuadro 1.

INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR SEGUN SECTORES DE ORIGEN

	Tasa de crecimiento Enero-octubre			Contribución Enero-octubre		
	1989	1990	1991	1989	1990	1991
1. Productos de origen agropecuario	18.72	24.98	21.53	6.33	8.45	7.23
a. Agropecuarios sin procesar	17.03	32.18	9.38	1.48	2.80	0.82
b. Avícolas y ganaderos procesados	16.04	21.96	34.90	2.13	2.91	4.63
c. Agrícolas procesados	22.77	22.96	14.08	2.37	2.39	1.46
d. Otros productos alimentos (incluye almuerzo, perico, sal)	24.42	23.96	25.59	0.36	0.36	0.37
2. Productos industriales	25.40	29.56	23.12	7.69	8.95	7.00
a. Textiles y confecciones	20.44	24.04	19.88	1.66	1.95	1.61
b. Cuero y calzado	15.98	18.90	18.85	0.34	0.41	0.41
c. Tabacos	29.54	52.62	27.93	0.22	0.40	0.21
d. Bebidas	34.93	34.47	30.38	0.85	0.84	0.74
e. Muebles y artículos de hogar	23.15	24.82	17.82	0.98	1.05	0.73
f. Artículos de aseo y limpieza	30.27	34.46	29.04	1.48	1.69	1.42
g. Farmacéuticos	42.49	48.61	32.83	0.79	0.80	0.53
h. Papelería y publicaciones	33.86	43.62	37.55	0.52	0.67	0.58
i. Vehículos y mantenimiento	20.15	22.06	13.05	0.50	0.55	0.32
j. Otros	21.39	29.57	21.05	0.43	0.59	0.42
3. Servicios	22.63	25.45	25.83	8.13	9.14	9.28
a. Arrendamientos	18.33	20.21	21.06	3.68	4.06	4.23
b. Estatales	30.79	36.58	35.89	1.70	2.02	1.99
c. Personales	26.77	27.12	27.26	0.95	0.96	0.96
d. Enseñanza, cultura y esparc.	29.46	30.46	27.78	0.99	1.02	0.93
e. Transporte	23.38	31.51	34.04	0.79	1.06	1.14
f. Otros servicios	51.52	39.35	49.78	0.02	0.02	0.02
Total	22.15	26.54	23.56	22.15	26.54	23.56

Fuente: FEDESARROLLO. Coyuntura Económica, Diciembre 1991.



Por otra parte, el incremento en los salarios nominales no alcanzó a compensar el efecto de la inflación dándose así un deterioro de los salarios reales (ver Cuadro 3). Los más afectados fueron los empleados que reciben el salario mínimo. Respecto al empleo, en octubre del año pasado el DANE reportó que la tasa de desempleo era de 9.9 por ciento, lo que representaba una reducción con respecto al desempleo observado un año atrás y al de junio de 1991. La Asociación Nacional de Instituciones Financieras-ANIF ^{2/} considera que el aumento del empleo parecía estar más asociado al crecimiento del mismo en el sector servicios, que a aumentos en el empleo industrial o de los trabajadores por cuenta propia, no obstante, deja planteadas algunas dudas respecto a la veracidad de la cifra.

3. Sector Externo

El año de 1991 se caracterizó por el hecho de que los acontecimientos cambiarios y monetarios obligaron a las autoridades económicas a llevar a cabo un activo manejo de los principales instrumentos de política. Desde comienzos del año se vió que la principal fuente de desequilibrio macroeconómico provenía del sector externo, sin embargo no existía claridad sobre el verdadero origen del aumento en la oferta de dólares. Por tal razón durante el primer semestre de 1991, los esfuerzos del gobierno se orientaron a compensar los efectos monetarios de la acumulación de

^{2/} ANIF. "Carta Financiera". No. 77. Diciembre de 1991.

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29 30 31 32 33 34 35 36 37 38 39 40 41 42 43 44 45 46 47 48 49 50 51 52 53 54 55 56 57 58 59 60 61 62 63 64 65 66 67 68 69 70 71 72 73 74 75 76 77 78 79 80 81 82 83 84 85 86 87 88 89 90 91 92 93 94 95 96 97 98 99 100

		Mínimo legal	Industria		Comercio		Jornales 2	
			empleados	obreros	empleados	agricolas	ganaderos	
1989	I	-0.14	-0.17	-1.47	-0.55	2.40	2.34	
	II	2.05	3.63	2.55	-1.10	2.40	2.75	
	III	1.34	2.53	2.84	2.31	1.06	0.49	
	IV	0.31	0.68	0.85	-3.72	-1.01	-2.06	
	Acumulado	0.87	1.66	1.17	-0.93	1.14	1.06	
1990	I	-0.32	4.42	2.12	3.04	-3.05	-3.95	
	II	-1.76	0.31	-0.70	4.74	-3.06	-3.98	
	III	-2.45	-0.64	-0.67	4.24	-3.12	-4.25	
	IV	-3.95	-0.91	-3.30	3.87	-2.50	-2.51	
	Acumulado	-2.17	0.80	-0.64	3.98	-2.94	-3.67	
1991	I	-4.27	-3.42	-2.73	-0.24	-4.75	-4.94	
	II	-3.98	-1.12	-2.50	-0.73	-	-	
	Enero-Julio							
	1990/89	-1.36	1.99	0.48	3.25 a/			
	1991/90	-4.15	-2.22	-2.91	-1.24 a/			

a Hasta agosto.

1. Variaciones porcentuales del salario real promedio de cada trimestre con respecto al del mismo trimestre del año anterior.
2. Hasta 1989 los promedios nacionales están ponderados con la población rural de censo de 1973. A partir de 1990 los promedios nacionales están ponderados con la población rural del censo de 1985.

Fuente: FEDESARROLLO. Cuentura Económica, Diciembre 1991.

3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

reservas mediante una política que buscaba restringir el crédito al sector privado, y promovía la colocación de OMAs. Para el segundo semestre la estrategia se dirigió a actuar de manera simultánea sobre el flujo y el stock de divisas, al igual que se buscó diferir en el tiempo la monetización del mayor flujo de las mismas.

Como resultado de la expedición realizada en Julio de 1991 de los certificados de cambio, la tasa de cambio efectiva sufrió una revaluación. Esta se acentuó con las medidas del 28 de octubre, por medio de las cuales se amplió el período de vencimiento de los certificados a un año.

Si se analiza el comportamiento de la balanza comercial se observa que durante 1991 continuó creciendo el superavit comercial, ya que pasó de 1944 millones de dólares en 1990 a 2259 millones en el siguiente año. Esto se explica por aumento del 3.2 por ciento en las exportaciones junto a una reducción del 1.7 por ciento en las importaciones. El crecimiento de las exportaciones se encuentra sustentado en buena parte por el aumento de las exportaciones menores- 25 por ciento, ya que se observó un descenso en las exportaciones de petróleo y de café (ver Cuadro 4). En el primer caso debido tanto a la caída en el precio del producto como en el volumen exportado, mientras que en el caso del café se explica totalmente por la disminución en el volumen exportado.

Como se dijo, las importaciones de bienes crecieron muy por debajo



Cuadro 4.

BALANZA DE PAGOS. 1988 - 1991

	Millones de dólares				Tasas de crecimiento		
	1988e	1989e	1990p	1991p	89/88	90/89	91/90
I. BALANZA COMERCIAL	827	1474	1944	2259	78.2	31.9	16.2
A. Exportación de bienes	5343	6032	7052	7279	12.9	16.9	3.2
B. Importación de bienes	4515	4558	5108	5020	0.9	12.1	-1.7
II. BALANZA DE SERVICIOS NO FINAN- CIEROS Y TRANSFERENCIAS	539	304	816	1501			
A. Exportaciones de servicios	1419	1310	1724	1861	-7.7	31.6	8.0
B. Importaciones de servicios	1845	1904	1934	2061	3.2	1.6	6.5
C. Transferencias netas	965	898	1027	1700	-7.0	14.3	65.6
III. BALANZA SERVICIOS FINANCIEROS	-1586	-1971	-2087	-2124			
A. Ingresos	247	279	333	383	12.7	19.4	14.9
B. Egresos	1834	2250	2420	2507	22.7	7.6	3.6
1. Intereses	1404	1587	1644	1434	13.1	3.6	-12.8
2. Dividendos	430	662	776	1073	54.2	17.2	38.2
IV. BALANZA EN CUENTA CORRIENTE	-220	-193	673	1636			
V. FINANCIAMIENTO	580	250	-47	364			
A. Inversión directa	179	547	482	406			
B. Endeudamiento neto	401	-297	-529	-42			
1. Largo plazo	675	106	-203	-147			
a. Sector oficial	620	403	-27	-111			
-desembolsos	2247	2109	1818	1961	-6.1	-13.8	7.9
-amortizaciones	1627	1706	1845	2072	4.9	8.1	12.3
b. Sector privado	55	-296	-176	-36			
c. Aportes Org. Internac.	0	0	-81	0			
2. Corto plazo, contrapartidas y errores y omisiones	-274	-403	-326	105			
VI. CAMBIO EN RESERVAS NETAS	360	57	626	2000			

e: estimado

p: proyección

Fuente: 1988-1989 : Banco de la República
1990-1991 : estimación y proyección de FEDESARROLLO.



Cuadro 4.

BALANZA DE PAGOS. 1988 - 1991

	Millones de dólares				Tasas de crecimiento		
	1988e	1989e	1990p	1991p	89/88	90/89	91/90
I. BALANZA COMERCIAL	827	1474	1944	2259	78.2	31.9	16.2
A. Exportación de bienes	5343	6032	7052	7279	12.9	16.9	3.2
B. Importación de bienes	4515	4558	5108	5020	0.9	12.1	-1.7
II. BALANZA DE SERVICIOS NO FINAN- CIEROS Y TRANSFERENCIAS	539	304	816	1501			
A. Exportaciones de servicios	1419	1310	1724	1861	-7.7	31.6	8.0
B. Importaciones de servicios	1845	1904	1934	2061	3.2	1.6	6.5
C. Transferencias netas	965	898	1027	1700	-7.0	14.3	65.6
III. BALANZA SERVICIOS FINANCIEROS	-1586	-1971	-2087	-2124			
A. Ingresos	247	279	333	383	12.7	19.4	14.9
B. Egresos	1834	2250	2420	2507	22.7	7.6	3.6
1. Intereses	1404	1587	1644	1434	13.1	3.6	-12.8
2. Dividendos	430	662	776	1073	54.2	17.2	38.2
IV. BALANZA EN CUENTA CORRIENTE	-220	-193	673	1636			
V. FINANCIAMIENTO	580	250	-47	364			
A. Inversión directa	179	547	482	406			
B. Endeudamiento neto	401	-297	-529	-42			
1. Largo plazo	675	106	-203	-147			
a. Sector oficial	620	403	-27	-111			
-desembolsos	2247	2109	1818	1961	-6.1	-13.8	7.9
-amortizaciones	1627	1706	1845	2072	4.9	8.1	12.3
b. Sector privado	55	-296	-176	-36			
c. Aportes Org. Internac.	0	0	-81	0			
2. Corto plazo, contrapartidas y errores y omisiones	-274	-403	-326	105			
VI. CAMBIO EN RESERVAS NETAS	360	57	626	2000			

e: estimado p: proyección

Fuente: 1988-1989 : Banco de la República
1990-1992 : estimación y proyección de FEDESARROLLO.



de lo que hicieron en 1990, lo que en parte evidencia la poca respuesta a las medidas de liberación puestas en marcha desde principios del año, y las cuales se aceleraron en agosto, bajo el entendido por parte del gobierno de que la apertura gradual había generado un retraso en las importaciones de parte de los industriales. La principal reducción en las importaciones se registró en las de los bienes de capital, lo que confirma los resultados de la encuesta de opinión empresarial de FEDESARROLLO, según la cual los empresarios tenían una percepción negativa del clima de los negocios, además de que un número creciente de empresas señalaban haber aplazado sus planes de inversión.

En cuanto al balance de servicios no financieros, éste fue altamente positivo, ya que casi se duplicó respecto al año inmediatamente anterior, gracias a un gran crecimiento de las transferencias, las cuales aumentaron en casi un 70 por ciento, debido en buena parte a los diferenciales entre la tasa de interés doméstica y la rentabilidad de los activos externos. Por último, en la cuenta de capitales se observa una disminución de la inversión extranjera en comparación con el año pasado y un incremento en la contratación de créditos de corto plazo. Para 1991 se estima que las reservas internacionales del país aumenten en 2000 millones de dólares.

4. Finanzas Públicas



Las proyecciones de FEDESARROLLO prevén que el gobierno central debió finalizar el año de 1991 con un déficit de operaciones efectivas del 0.7 por ciento del PIB. Este guarismo está ligeramente por encima de la meta inicial del gobierno que era del 0.5 por ciento. Para el sector descentralizado, sin Fondo Nacional del Café, se estima que habrá un pequeño superávit del 0.1 por ciento del PIB, el cual es menor a la meta inicial del 0.5 por ciento.

Desde el punto de vista de las finanzas públicas, 1991 fue un año que se caracterizó por la reducción en los tributos sobre el comercio exterior, como resultado del proceso de desgravación arancelaria, y por un importante aumento de los principales tributos sobre la actividad económica interna, resultado de la mayor eficiencia en los recaudos. Los tributos sobre el comercio exterior se espera hayan representado, al finalizar año, 2.4 por ciento del PIB, o sea 0.7 puntos porcentuales menos que en 1990. Por su parte, el impuesto a la renta, como porcentaje del PIB, se estima en 4.8 por ciento en 1991, lo que representa un aumento de 1.3 puntos con respecto al año precedente, mientras el IVA interno se debe situar en 2.1 por ciento, incrementándose en medio punto del producto.

Respecto a los gastos, los gastos corrientes del gobierno central deberán rondar al rededor del 9.7 por ciento del PIB, guarismo casi un punto superior al de 1990, ello debido a las mayores



transferencias que debe hacerse a los municipios como parte del programa de descentralización. Los gastos de inversión absorberán el 2.2 por ciento del PIB. Por otra parte, la situación en el sector descentralizado responde al balance positivo que exhibe el sector eléctrico, ya que el déficit estimado para el Fondo Nacional del Café es de 0.4 por ciento del PIB, el cual se ubica muy por encima de las estimaciones iniciales del gobierno que lo proyectaba en sólo 0.07 por ciento. Este desfavorable comportamiento del Fondo obedece a las bajas cotizaciones externas de venta del grano, las cuales han coincidido con la compra de una voluminosa cosecha.

B. Medidas de Política Económica

1. Política Monetaria y Cambiaria

La política monetaria adoptada durante el último año se enfocó hacia un manejo de los instrumentos de política que permitiera cumplir con las metas de inflación que se había propuesto el gobierno. Desde los primeros meses del año de 1990 se observó una aceleración en el ritmo de crecimiento de los precios y los medios de pago, debido a la acumulación de reservas. Esta acumulación se debió al dinamismo de las exportaciones, la disminución de los giros por pagos de importaciones y a las operaciones externas superavitarias y desembolsos de crédito del sector público. Para contrarrestar este efecto expansionista, el gobierno adoptó una



política agresiva de colocación de OMA's durante la mayor parte del año, presionando un alza en las tasas de interés. Luego, en noviembre de dicho año, se tomaron medidas adicionales para reducir la oferta monetaria: aumento de la tasa de encaje de los bancos en un punto; emisión de certificados de cambio redimibles a 80 días para las exportaciones de servicios, la cual sólo duró dos meses; el establecimiento de un plazo máximo de tres meses para los giros de importación, medida que se suavizó posteriormente debido a la presión de los importadores afectados. Estas medidas evidenciaban la contradicción existente entre los objetivos de internacionalización de la economía y de estabilización en el corto plazo; la liberalización del sector externo conlleva la eliminación de algunos instrumentos que habían sido utilizados, de manera efectiva, para lograr la estabilidad en el corto plazo.

Si bien estas medidas lograron desacelerar la tasa de crecimiento de los medios de pago, la inflación resultante al final de 1990 fue de 32.4 por ciento (un nivel no observado desde 1963). Esto condujo a tomar medidas de control monetario aun más fuertes; se impuso así un encaje marginal del 100 por ciento⁴ para todas las entidades financieras, excepto para las Corporaciones de Ahorro y Vivienda. Esta medida pretendía reducir la demanda agregada, afectándola directamente a través de la disponibilidad de crédito. Como efecto inmediato de la adopción del encaje marginal se observó una reducción temporal de las tasas de interés pasivas, ya que los intermediarios financieros no tenían ningún interés por



captar recursos que no podrían prestar. Por su parte, las tasas activas se mantuvieron en niveles muy altos debido a la gran demanda por crédito.

Sin embargo, estas medidas monetarias no lograron su objetivo, antes bien fueron contrarias a las metas pretendidas en el frente cambiario. La colocación masiva de títulos del Banco de la República -con el fin de contraer la oferta monetaria- ejerció presión sobre las tasas de interés, de manera que el gran diferencial de tasas de interés entre Colombia y el mercado internacional indujo la entrada de capitales del exterior, parte de los cuales estaban destinados a suplir los requerimientos de financiamiento de las empresas.

El fracaso de las medidas de política monetaria en controlar la expansión de los medios de pago, dio lugar a un cambio en los instrumentos utilizados con este fin en la segunda mitad del año de 1991. Por lo tanto, de unas medidas orientadas a contrarrestar los efectos monetarios de la acumulación de reservas mediante una restricción del crédito, se pasó a un manejo de política que buscaba afectar directamente la fuente del problema. Adicionalmente, se buscó diferir la monetización de la nueva entrada de divisas. Así, a finales de junio del pasado año la Junta Monetaria tomó la resolución de canalizar las operaciones de divisas a través de los intermediarios financieros, de manera que el Banco de la República dejó de comprar y vender divisas de manera



directa a los particulares.

Por otra parte, se decidió, temporalmente, pagar las divisas compradas a los intermediarios por el banco central con certificados de cambio con vencimiento a 90 días y mantener un precio de sustentación para los mismos, igual al 90 por ciento del cambio oficial. Esta medida pretendía dejar que el mercado señalara el nivel al cual debía fijarse la tasa de cambio, pero sin que el gobierno fijara un precio menor del dólar -aun cuando existía una gran oferta de divisas- ni dejara de sustentarlo. Así se evitaba una caída libre de la tasa de cambio frente al dólar, pero se difería la monetización de cualquier aumento en reservas. En efecto, al colocarse el descuento de los certificados en un 7 por ciento, se observó una revaluación efectiva del peso en julio y agosto. Posteriormente, a finales de agosto y durante el mes de septiembre, se aceleró el ritmo de devaluación.

En septiembre, ante la presión de diferentes sectores de la economía por la escasez del crédito, el gobierno desmontó el encaje marginal del 100 por ciento, pero se elevó el encaje monetario sobre las cuentas corrientes de los bancos en más de 5 puntos porcentuales. Otra medida que se tomó en el sector financiero fue el aumento de la posición propia de los bancos al 30 por ciento de los pasivos totales en moneda extranjera. Luego, el 28 de octubre de 1991, se produjo un nuevo incremento del encaje monetario del 36 por ciento al 41 por ciento para cuentas corrientes privadas y del



61 por ciento al 70 por ciento para depósitos oficiales.

A partir de la misma fecha se dispuso que todos los ingresos de moneda extranjera, con excepción de los ingresos de divisas por concepto de servicios prestados en el exterior estipulados en la Resolución 57 de la Junta Monetaria (servicios personales, incluyendo los laborales, ingresos por turismo, donaciones, remesas y transferencias de colombianos en el exterior), deberían convertirse en certificados de cambio con un año de plazo de maduración. El descuento máximo para los nuevos certificados se fijó en 12.5 por ciento, mientras que el rendimiento para los certificados que ya estaban en circulación se elevó a 9.5 por ciento anual (pagadero a trimestre vencido) por encima de la devaluación. Esto último con el fin de evitar la rápida monetización de los certificados que se habían expedido con anterioridad a la fecha.

De manera que la rápida acumulación de reservas internacionales, experimentada por el país en 1991, mostró que la principal fuente de desequilibrio macroeconómico la constituía el sector externo. Las políticas cambiaria y monetaria conformaron la principal preocupación de las autoridades económicas durante el año; sin embargo, la falta de claridad acerca de las causas de dicha acumulación dificultó el manejo del problema.

2. Política Fiscal



Una de las metas propuestas por el gobierno colombiano para 1991 era la de lograr el equilibrio fiscal de manera que la presión sobre los niveles de precios fuera nula o mínima. Gran parte del éxito del programa dependía del aumento en los recaudos por aranceles, por el impuesto de ventas a las importaciones y del incremento en los ingresos por el IVA.

La campaña adelantada por el gobierno para combatir la evasión de impuestos y el incremento en la eficiencia de la administración de los mismos, lograron que se diera un incremento en los recaudos por concepto de impuesto a la renta e IVA interno. La ampliación de la base gravable al extender la cobertura del IVA a algunos servicios como transporte, recreación, comunicaciones y a los servicios personales y el incremento en la tarifa general del impuesto al valor agregado del 10 al 12 por ciento llevados a cabo en 1990, permitieron aumentar los recaudos por este concepto. Es necesario recordar que estas medidas se tomaron para compensar la caída en los ingresos fiscales debida al proceso de desgravación arancelaria, en el cual se hicieron importantes avances en 1991.

En años recientes, y como resultado del ajuste macroeconómico adoptado a mitad del decenio de los ochenta, la estructura de los ingresos tributarios de la Nación se habían tornado muy vulnerables al desempeño de las importaciones. Por tal motivo se adoptaron, además del ajuste del IVA, medidas legales y administrativas tendientes a elevar la base y eficiencia del recaudo de todo



impuestos directos e indirectos.

II. COMPORTAMIENTO RECIENTE DE LA AGRICULTURA COLOMBIANA.

A. Producción Agropecuaria

1. Cultivos Transitorios.

Según los cálculos preliminares del Ministerio de Agricultura, la producción agrícola creció, durante el año de 1991, en 3.2 por ciento, cifra bastante inferior a lo observado en años anteriores (6.1 por ciento en 1989 y 4.6 por ciento en 1990).

En el caso de la producción de los cultivos transitorios se presentó una caída del 2.7 por ciento. Los descensos más fuerte fueron los de ajonjolí, arroz, girasol, soya, frijol y trigo. Algunos de estos productos debieron enfrentarse a una reducción de los niveles de protección al darse una caída, en términos reales, de los precios de sustentación y al reemplazarse el mecanismo de precios de sustentación por el de franjas de precios. Los únicos bienes para los cuales se presentó un incremento sustancial de la producción fue para el algodón, el maní y el tabaco rubio (Ver Cuadros 5 y 6).



Cuadro 5. AREA, PRODUCCION Y RENDIMIENTO - TOTAL NACIONAL
CULTIVOS SEMESTRALES, 1987 - 1992.

	1986-87	1987	1987-88	1988	1988-89	1989	1989-90	1990	1990-91	1991	1991-92
Ajonjolí S	15150	3930	10650	1700	10455	3800	9500	2950	7160	1270	6430
P	8400	2490	6500	980	6520	2400	5900	2330	4727	875	4573
R	554	634	610	576	624	632	621	790	660	689	711
Algodón S	108340	65900	155530	73900	131100	55800	134200	66340	157150	90710	176610
P	175930	144600	230440	146000	176000	118500	191700	122470	239880	174659	306294
R	1624	2194	1482	1976	1342	2124	1428	1846	1526	1925	1734
Arroz S	155000	229500	136200	252800	166900	348900	197400	323700	177100	250300	180900
P	741100	1123500	633500	1141900	693000	1408800	803100	1313500	731800	1027000	767800
R	4781	4895	4651	4517	4152	4038	4068	4058	4132	4103	4244
Cebada S	11700	35200	14700	38700	17800	32000	15700	38600	13500	36800	14800
P	22500	69100	29900	67300	28800	55800	29600	70800	29700	76700	33500
R	1923	1963	2034	1739	1618	1744	1885	1834	2200	2084	2264
Frijol S	58400	62700	64000	64000	65900	66500	75900	88700	66384	67358	67455
P	42800	47625	50100	45800	47300	50400	62000	70150	53517	54499	60092
R	733	760	783	716	718	758	817	791	806	809	891
Girasol S	1600	1800	900	550	1100	1600	1300	1050	820	126	
P	1980	2670	1350	960	1600	2500	1700	1615	1062	202	
R	1238	1483	1500	1745	1455	1563	1308	1538	1295	1600	
Maíz S	285100	337700	293500	370600	337800	421400	387300	449600	386000	467300	411000
P	393300	466300	400300	507500	457400	586400	528900	684400	574900	724800	643400
R	1380	1381	1364	1369	1354	1392	1366	1522	1489	1551	1565
Mani S	1850	2170	2370	2100	2550	2800	1400	1950	2170	2445	3010
P	2790	3160	3300	3000	4150	4400	2500	2260	2466	2917	3472
R	1508	1456	1392	1429	1627	1571	1786	1159	1136	1193	1153
Papa S	78250	79000	84500	85600	84700	87800	78800	82550	71213	80200	67790
P	1105715	1136890	1229700	1290100	1307800	1388900	1238400	1226000	1106548	1265400	1089500
R	14131	14391	14553	15071	15440	15819	15716	14852	15539	15778	16072
Sorgo S	148200	111200	168000	98300	130100	108800	149500	123500	145800	113200	159900
P	380800	323000	406900	299700	362700	332500	420400	357000	395400	352100	456100
R	2570	2905	2422	3049	2788	3056	2812	2891	2712	3110	2852
Soya S	46950	23800	36120	25100	53800	38800	72500	43650	77800	22800	27210
P	82800	45410	61600	53800	100600	76800	143600	88540	148140	45458	55343
R	2022	1908	1705	2143	1870	1979	1981	2028	1904	1994	2034
Tabaco ruS	4580	5770	4370	3950	3590	5090	2030	5460	3000	4930	1774
P	7210	8400	6500	6440	5430	7930	2985	8660	4463	8072	2649
R	1574	1456	1487	1630	1513	1558	1470	1586	1488	1637	1493
Trigo S	8800	32000	10200	28100	11000	35400	17600	39100	15800	36100	17200
P	14500	59700	16900	45600	16400	63300	30300	74500	28300	78200	38000
R	1648	1866	1657	1623	1491	1788	1722	1905	1791	2166	2209

S: Superficie en hectárea. P: Producción en toneladas. R: Rendimiento en kg/ha.

Nota: Año 1991 corresponde a cifras preliminares y 1992 programadas.



APEA. PRODUCCION Y RENDIMIENTO - TOTAL NACIONAL
CULTIVOS SEMESTRALES 1987-1992

Cuadro 6.

(Variación porcentual con respecto al mismo semestre del año anterior)

		1987-88	1988	1988-89	1989	1989-90	1990	1990-91	1991	1991-92
Ajoajoli	S	-29.70	-56.74	-1.83	123.53	-9.13	-22.37	-24.63	-56.95	-10.20
	P	-22.62	-60.64	0.31	144.90	-9.51	-2.92	-19.88	-62.45	-3.26
	R	10.08	-9.01	2.18	9.56	-0.41	25.06	6.30	-12.77	7.72
Algodón	S	43.56	12.14	-15.71	-24.49	2.36	18.89	17.10	36.74	12.38
	P	30.98	0.97	-23.62	-18.84	8.92	3.35	25.13	42.61	27.69
	R	-8.76	-9.96	-9.39	7.49	6.40	-13.07	6.86	4.30	13.62
Arroz	S	-12.13	10.15	22.54	38.01	18.27	-7.22	-10.28	-22.68	2.15
	P	-14.52	1.64	9.39	23.37	15.89	-6.76	-8.88	-21.81	4.92
	R	-2.72	-7.73	-10.73	-10.61	-2.02	0.49	1.57	1.12	2.72
Cebada	S	25.64	9.94	21.09	-17.31	-11.80	20.63	-14.01	-4.66	9.63
	P	32.89	-2.60	-3.68	-17.09	2.78	26.88	0.34	8.33	12.79
	R	5.77	-11.41	-20.45	0.27	16.53	5.19	16.69	13.63	2.89
Frijol	S	9.59	2.07	2.97	3.91	15.17	33.38	-12.54	-24.06	1.61
	P	17.06	-3.83	-5.59	10.04	31.08	39.19	-13.68	-22.31	12.29
	R	6.81	-5.79	-8.31	5.91	13.81	4.35	-1.31	2.30	10.50
Girasol	S	-43.75	-69.44	22.22	190.91	18.18	-34.38	-36.92	-88.00	
	P	-31.82	-64.04	18.52	160.42	6.25	-35.40	-37.53	-87.52	
	R	21.21	17.67	-3.03	-10.48	-10.10	-1.56	-0.96	4.02	
Maiz	S	2.95	9.74	15.09	13.71	14.65	6.69	-0.34	3.94	6.48
	P	1.78	8.84	14.26	15.55	15.63	16.71	8.70	5.90	11.92
	R	-1.13	-0.83	-0.72	1.62	0.85	9.39	9.06	1.89	5.11
Mandioca	S	28.11	-3.23	7.59	33.33	-45.10	-30.36	55.00	25.38	38.71
	P	18.28	-5.06	25.76	46.67	-39.76	-48.64	-1.36	29.07	40.79
	R	-7.67	-1.90	16.88	10.00	9.72	-26.25	-36.36	2.94	1.50
Papa	S	7.99	8.35	0.24	2.57	-6.97	-5.98	-9.63	-2.85	-4.81
	P	11.21	13.48	6.35	7.66	-5.31	-11.73	-10.65	3.21	-1.54
	R	2.99	4.73	6.10	4.96	1.78	-6.11	-1.13	6.24	3.43
Sorgo	S	13.36	-11.60	-22.56	10.68	14.91	13.51	-2.47	-8.34	9.67
	P	6.85	-7.21	-10.86	10.94	15.91	7.37	-5.95	-1.37	15.35
	R	-5.74	4.96	15.10	0.24	0.87	-5.41	-3.56	7.60	5.18
Soya	S	-11.79	5.46	48.95	54.58	34.76	12.50	7.31	-47.77	-65.03
	P	-25.60	18.48	63.31	42.75	42.74	15.29	3.16	-48.66	-62.64
	R	-15.66	12.34	9.64	-7.65	5.93	2.48	-3.87	-1.71	6.82
Tabaco rubio	S	-4.59	-31.54	-17.85	28.86	-43.45	7.27	47.78	-9.71	-40.87
	P	-9.85	-23.33	-16.46	23.14	-45.03	9.21	49.51	-6.79	-40.65
	R	-5.52	11.99	1.69	-4.44	-2.78	1.81	1.17	3.23	0.37
Trigo	S	15.91	-12.19	7.84	25.98	60.00	10.45	-10.23	-7.67	8.86
	P	16.55	-23.62	-2.96	38.82	84.76	17.69	-6.60	4.97	34.28
	R	0.55	-13.02	-10.02	10.19	15.47	6.56	4.04	13.69	23.35

S: Superficie en hectárea. P: Producción en toneladas. R: Rendimiento en kg/ha.

Nota: Año 1991 corresponde a cifras preliminares y 1992 programadas.

Fuente: Minagricultura-Subdirección de Producción Agrícola. SIAE.



El área cultivada presenta un comportamiento bastante similar. al de la producción. Es decir, fuertes reducciones para los productos cuya producción disminuyó e incrementos en el caso contrario. Comportamiento este que resulta de una pérdida de rentabilidad del primer grupo de cultivos, debido a reducciones en los precios al productor. Por su parte, los rendimientos de la gran mayoría de productos aumentaron ligeramente, sin embargo, se observaron caídas significativa para el maní y el ajonjolí durante el primero y segundo semestre de 1991, respectivamente. Por el contrario, en el caso del trigo y de la cebada se presentó una mejora.

2. Cultivos Permanentes y Anuales.

El comportamiento de los cultivos permanentes y anuales dista bastante del de los cultivos semestrales. Para la mayoría de los bienes se presentó un incremento de la producción, las únicas excepciones las constituyen la arracacha y la yuca que sufrieron reducciones fuertes. Por el contrario, la producción de ñame aumentó considerablemente, mientras que para el resto de cultivos se dio un ascenso moderado (ver Cuadro 7).

La superficie cultivada también tuvo un desempeño favorable. El crecimiento del área cultivada con productos permanentes fue positivo, en contraposición a la evolución seguida por la gran mayoría de los cultivos transitorios. Como puede verse, los incrementos se presentan en bienes de exportación que enfrentaban



							Variación porcentual					
							1988	1989	1990	1991	1992	
		1987	1988	1989	1990	1991	1992	1988	1989	1990	1991	1992
Arracacha	S	5500	5000	6500	7876	631		-9.09	30.00	21.17	-91.99	
	P	46200	48000	67100	80391	10776		3.90	39.79	19.81	-86.60	
	R	8400	9600	10323	10207	17078		14.29	7.53	-1.12	67.31	
Banano de exportación	S	24900	25050	26160	32400	34179		0.60	4.43	23.85	5.49	
	P	1090950	1140000	1156920	1243614	1302816		4.50	1.48	7.49	4.76	
	R	43813	45509	44225	38383	38117		3.87	-2.82	-13.21	-0.69	
Cacao	S	104790	112250	118200	120712	126212		7.12	5.30	2.13	4.56	
	P	53680	54080	55430	56153	59199		0.75	2.50	1.30	5.42	
	R	512	482	469	465	469		-5.95	-2.66	-0.80	0.83	
Caña de Azúcar 1/	S	108000	109250	110160	112640	120000		1.16	0.83	2.25	6.53	
	P	13436200	13602840	13695623	13830604	14734933		1.24	0.68	0.99	6.54	
	R	124409	124511	124325	122786	122791		0.08	-0.15	-1.24	0.00	
Caña de Panela 2/	S	232000	227340	211540	199634	209119		-2.01	-6.95	-5.63	4.75	
	P	1196450	1167160	1137100	1092629	1140607		-2.45	-2.58	-3.91	4.39	
	R	5157	5134	5375	5473	5454		-0.45	4.70	1.82	-0.34	
Coco	S	24800	24300	19770	15860	15830		-3.38	38.25	-19.78	-0.19	
	P	88200	78470	88560	119308	117206		-11.03	12.86	34.72	-1.76	
	R	5959	5487	4480	7523	7404		-7.92	-18.37	67.93	-1.58	
Fique	S	19300	19540	20770	15756	16094		1.24	6.29	-24.14	2.15	
	P	23520	23900	23980	21607	23693		1.62	0.33	-9.90	9.65	
	R	1219	1223	1155	1371	1472		0.37	-5.61	18.78	7.35	
Nave	S	15700	16100	20100	4547	10571	12038	2.55	24.84	-77.38	132.48	13.88
	P	139100	125300	111500	28322	112277	126326	-9.92	-11.01	-74.60	296.43	12.25
	R	8860	7783	5547	6229	10621	10469	-12.16	-28.72	12.28	70.52	-1.43
Palma Africana 3/	S	51560	62870	76135	89671	93489		21.94	21.10	17.78	4.26	
	P	147000	198725	224000	251961	268370		35.19	12.72	12.48	6.51	
	R	2851	3161	2942	2810	2871		10.87	-6.92	-4.50	2.16	
Plátano	S	358900	361720	372300	344803	359930		0.79	2.92	-7.39	4.39	
	P	2374260	2278490	2200200	2425043	2706418		-4.03	-3.44	10.22	11.69	
	R	6615	6299	5910	7033	7519		-4.78	-6.18	19.01	6.91	
Plátano de Exportación	S	6080	7050	7000	7000	7000		15.95	-0.71	0.00	0.00	
	P	74900	80380	80400	90900	100000		7.32	0.02	13.06	10.01	
	R	12319	11401	11486	12986	14286		-7.45	0.74	13.06	10.01	
Yuca	S	159100	148800	170600	207310	164485	141996	-6.47	14.65	21.52	-20.66	-13.67
	P	1260390	1281600	1509400	1939019	1672907	1462958	1.68	17.77	28.46	-13.72	-12.55
	R	7922	8613	8848	9353	10171	10303	8.72	2.72	5.71	8.74	1.30

S: Superficie en hectárea. P: Producción en toneladas. R: Rendimiento en kg/ha.
 1/ En términos de azúcar. 2/ En términos de panela. 3/ En términos de aceite crudo.
 Nota: Año 1991 corresponde a cifras preliminares y 1992 programa.

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

condiciones de rentabilidad bien diferentes a las de los cultivos comerciales o campesinos transitorios. En este caso se trataba de productos para los cuales la implementación de las políticas de apertura en el sector agrícola no constituía un cambio radical, ya que algunos de estos bienes venían enfrentando la competencia internacional, o no la enfrentaban directamente pues tienen el carácter de bienes no-transables.

Por último, en los que se refiere a los rendimientos también se observó un comportamiento positivo. En la mayoría de los casos estos se mantuvieron relativamente estables ó mostraron incrementos importantes como sucedió para la arracacha, el ñame, el plátano de exportación y la yuca.

Como se vé, en el primer año de operación de la apertura económica, la agricultura colombiana, al igual que otros sectores de la economía, tuvo un desempeño poco satisfactorio, a juzgar por la evolución reciente. Como resultado del cambio en las reglas de juego que venían operando en el inmediato pasado, el área sembrada, al igual que la correspondiente producción, en algunos cultivos transitorios se redujo, determinando que el área total de este grupo disminuyera. Por el contrario, el área en los cultivos permanentes aumentó.

El crecimiento reciente del sector agrícola se sustentó, en buena parte, en un proceso creciente de sustitución de importaciones, del



cual se beneficiaron, principalmente, algunos de los cultivos transitorios. Por otra parte, es, por su propia naturaleza, en los cultivos transitorios donde más rápidamente se manifiestan las respuestas de los agricultores a los cambios en las condiciones económicas en el agro. La respuesta en los cultivos permanentes es, por el contrario, más lenta. Finalmente, en el caso colombiano la mayoría de los cultivos pertenecientes a este último grupo son de exportación o no-transables, los cuales poco, si algo, pueden verse afectados negativamente con las políticas de apertura económica.

Así las cosas, y al entrar a operar la apertura en el sector agropecuario, lo que en términos generales significó la reducción de los niveles de protección vigentes, era obvio, por las razones expuestas en el párrafo anterior y las cuales se analizan con mayor detalle mas adelante, que fuera en los cultivos transitorios pertenecientes al grupo de importables donde primero se manifestaron los efectos negativos del cambio de políticas. Estos ajustes bien pueden estar acordes con el grado de desestímulo o verse afectados adicionalmente por el ambiente económico, social y político reinante en un momento dado.

B. Crédito al Sector Agropecuario.

1. Antecedentes.

Los cambios más importantes en materia de crédito agropecuario se



dieron en 1990 con la promulgación de la Ley 16 de 1990. Por medio de esta ley se creó el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario (SNCA) y el Fondo de Crédito Agropecuario (FAG). Los bancos, los fondos ganaderos, las entidades financieras orientadas al sector agropecuario y FINAGRO³, hacen parte del SNCA, al cual se le encargó la formulación de la política de crédito sectorial, la coordinación y racionalización del uso de los recursos financieros. La administración del SNCA está a cargo de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, encargada de dirigir la política de financiamiento del sector.

Por otra parte, se determinó que el crédito otorgado por la Caja Agraria se orientara hacia los pequeños productores agropecuarios, a quienes se les podría otorgar créditos con la sola firma del deudor. Además se le dio la facultad de ampliar los servicios de seguros con el fin de cubrir los riesgos que pudieran correr sus usuarios de crédito, mediante reglamento de la junta directiva.

Adicionalmente, se creó el Fondo de Crédito Agropecuario (FAG) para permitir el acceso al crédito a pequeños productores. Este crédito se destinará a usuarios que presenten programas con viabilidad técnica, financiera y económica, que puedan realizar un pago mínimo, pero no cuenten con las garantías requeridas regularmente. La asistencia técnica y el control de inversiones en los créditos agropecuarios son de carácter obligatorio y su valor será fijado por la Comisión.

2. Comportamiento del Crédito en 1991

El nuevo sistema de crédito agropecuario entró en vigencia en 1991,

³ FINAGRO sustituyó al Fondo Financiero Agropecuario. Su objetivo es la financiación de la producción y comercialización agropecuaria a través del redescuento de operaciones hechas por las entidades vinculadas al SNCA, o por medio de otras instituciones bancarias o financieras.



Cuadro 8. REDESCUENTOS POR ACTIVIDAD - FINAGRO
Enero - Diciembre de 1991

Miles de millones de S

Actividades	1990	1991	Variación porcentual
A. CAPITAL DE TRABAJO	177.96	212.08	19.17
Cultivos semestrales	132.34	158.79	19.99
-Semestre A	65.34	77.08	17.97
-Semestre B	67.00	81.68	21.91
Cultivos anuales	4.43	5.81	31.15
Sostenimientos	41.19	47.10	14.35
Comercialización y S. Apoyo	0.00	0.41	-
B. INVERSION	83.86	122.46	46.03
Siembras	17.29	38.48	122.56
Compra de animales	29.05	40.49	39.38
Maquinaria	14.54	5.75	-60.45
Infraestructura	12.57	25.95	106.44
Comercialización	0.00	0.10	-
Servicios de apoyo	0.95	0.51	-46.32
Otras inversiones	9.46	11.18	18.18
TOTAL	261.82	334.54	27.77

Fuente: Finagro. División de sistemas.



año en el cual comenzó a operar Finagro como fondo de financiación del sector. Para ese año la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario había aprobado un valor de \$350.000 millones para las nuevas colocaciones de cartera agropecuaria con recursos de la entidad, de este monto presupuestado se ejecutó el 97.9 por ciento (\$342.642 millones, sin incluir bonos de prenda). De estos créditos \$334,543 millones (97.6 por ciento) se colocaron a través de redescuento directo, \$7,549.4 millones (2.2 por ciento) por cartera directa que sustituye a las inversiones obligatorias de las entidades financieras y el monto restante, \$549.6 millones (0.2 por ciento), por medio del programa especial de crédito PMA-DRI. Los créditos nuevos aprobados por Finagro en 1991 superaron en un 31 por ciento a las aprobaciones hechas por el FFAP durante el año inmediatamente anterior (ver Cuadro 8).

El crédito al sector agrícola presentó un comportamiento positivo a pesar de las restricciones derivadas de la política monetaria. Así, aun cuando las restricciones crediticias afectaron a la totalidad de los sectores económicos, su impacto sobre la agricultura fue menos crítico en comparación con las demás actividades productivas. La participación de la cartera agropecuaria descontada dentro de la totalidad de las colocaciones del sistema bancario se elevó, ya que mientras la cartera de Finagro crecía alrededor de un 26 por ciento, la del sistema bancario lo hacía a un 11.8 por ciento. A continuación se hace una descripción de algunos comportamientos particulares del crédito durante 1991.

En términos generales puede decirse que en el primer año de funcionamiento del nuevo sistema de crédito agropecuario, el sector contó con recursos de crédito adecuados a sus necesidades y que dicho sistema ha mostrado sus bondades al evitar que el sector se viera afectado por las medidas crediticias contraccionistas.



a. Crédito a Pequeños Productores

En 1991 se dio un crecimiento significativo de los préstamos a los pequeños agricultores, el cual pasó de \$70,7 miles de millones en 1990 a \$96,7 miles de millones en 1991, es decir un crecimiento de 36.8 por ciento. Esto como resultado de haber eximido los préstamos a los pequeños productores del encaje marginal del 100 por ciento que operó durante los primeros ocho meses del año y del significativo aumento de los redescuentos de la Caja Agraria sobre los mismos. De estos préstamos aprobados a los campesinos más de un 42 por ciento se destinó a inversión.

Por otra parte, los créditos otorgados a través de los programas PMA-DRI fueron destinados, en su totalidad, a los pequeños agricultores. El valor de estos préstamos en 1991 fue de \$549.6 millones. En cuanto a las colocaciones de los intermediarios financieros en títulos de Finagro, las cuales sustituyen a las inversiones forzosas, permitieron otorgar créditos por \$54.8 millones a los pequeños productores.

b. Crédito para Capital de Trabajo

El crédito redescontado por Finagro para capital de trabajo pasó de \$178.0 miles de millones en 1990 a \$212.1 en 1991 (crecimiento del 19.2 por ciento). Un 74.9 por ciento de estos recursos se destinaron a la financiación de cultivos semestrales, 2.9 por ciento a cultivos anuales, 22.2 por ciento a sostenimiento y el resto a comercialización y apoyo. Aunque la financiación a las diferentes actividades creció, el crédito para cultivos anuales fue el que tuvo mayor incremento (31.2 por ciento), seguido por los cultivos semestrales (20 por ciento).

Los créditos a los cultivos semestrales se concentraron en productos como la papa, el algodón, las hortalizas y el tabaco. El incremento en los créditos a estos productos respondió tanto a



aumentos en el área financiada como a incrementos en las financiación unitaria. Este aumento del área financiada parece responder a las condiciones favorable de los precios y la rentabilidad de dichos cultivos. Al mismo tiempo se dio un ascenso notable en los créditos a la producción de semillas (52.5 por ciento) y arroz riego (52 por ciento).

Sin embargo, y como se dijo, aun cuando se registraron incrementos significativos en el flujo de recursos para financiar cultivos semestrales, el total del área financiada se redujo en 9.2 por ciento en el primer semestre y 13.7 por ciento en el segundo, comportamiento especialmente acentuado en casos como el de la soya, el arroz secano, el sorgo, el maíz y el arroz riego. Esto responde, como se dice en el análisis correspondiente a los precios y costos agrícolas, al comportamiento de la rentabilidad de estos cultivos durante 1991. Pues si bien, para algunos de ellos (arroz riego y soya) se observaron descensos en los costos de producción, estos no fueron suficientes para compensar la reducción en los precios al productor y, en los otros casos, el incremento en los costos de producción, unido al deterioro de los precios, redujo la rentabilidad de una manera más drástica. Como resultado de este fenómeno el área cultivada se redujo durante 1991, dando lugar a que la demanda por crédito siguiera el mismo comportamiento.

En cuanto a los créditos para sostenimiento se dio un incremento importante en el caso del café, la palma africana y la caña panelera.

c. Crédito para Inversión

Contrario a lo que ocurrió con la inversión en cultivos semestrales donde el área financiada se redujo, los préstamos para financiación de proyectos de inversión tuvieron un comportamiento bastante dinámico en 1991, ya que crecieron a una tasa de 46 por ciento. En particular, el crecimiento de la financiación para nuevas

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

siembras fue de 123 por ciento y el de las obras de infraestructura y adecuación de tierras llegó a 106 por ciento. No obstante, los préstamos para maquinaria y equipo cayeron en un 60 por ciento, debido a la disminución de la demanda por servicios de maquinaria para los cultivos semestrales. Este comportamiento del crédito de inversión puede responder, por un lado, a un deseo real de los agricultores de realizar nuevas inversiones con el fin de aumentar la eficiencia productiva, y, por el otro, simplemente es el reflejo de las demandas no satisfechas de períodos anteriores, cuando se privilegiaron los créditos para capital de trabajo.

Por otra parte, se registró un incremento del 39.4 por ciento en el crédito para compra de ganado, lo cual refleja una recuperación de las inversiones en los hatos ganaderos, así como un ascenso en la financiación a los zocriaderos y a la acuicultura. La recomposición del hato ganadero responde al ciclo ascendente de precios, en el cual se incentiva la retención de hembras.

d. Crédito para Bonos de Prenda

En el caso del crédito para bonos de prenda se observó un comportamiento contrario al descrito para los demás tipos de financiación: las aprobaciones de crédito descendieron un 5 por ciento con respecto al año anterior. Este comportamiento es el resultado de una reducción en las pignoraciones de arroz (44 por ciento), debida a una caída en los inventarios del producto en poder del Idema y de los almacenes generales de depósito. Esto, no obstante la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario había aprobado condiciones especiales de redescuento para estos créditos, las cuales estuvieron vigentes durante seis meses. Finalmente, se observó una disminución de los bonos de prenda para semillas certificadas del 21 por ciento y un crecimiento significativo de las aprobaciones para semilla de algodón, sorgo y soya.



C. Rentabilidad Agropecuaria.

1. Precios Agrícolas

A lo largo del año pasado, los precios al productor⁴, que venían creciendo a tasas cada vez más altas en 1990, presentaron una reducción en el ritmo de crecimiento. Esta reducción se hizo bastante notoria a partir de la mitad del año. Así, el índice de precios del consumo intermedio creció un 21.2 por ciento frente a 26.4 por ciento en 1990; el consumo final pasó de 33.3 por ciento en 1990 a 28.2 por ciento en 1991; la formación de capital que en 1990 había crecido 27.4 por ciento aumentó solo un 18 por ciento y, por último el material de construcción pasó de 24.1 por ciento a 17.8 por ciento.

Ahora, al analizarse lo sucedido con los precios más importantes en el sector agropecuario se encuentran comportamientos dispares entre productos. En 1991 se da, por una parte, una reducción del ritmo de crecimiento de los precios al productor para la cebada (este sufre un ligero incremento a partir de la mitad del año), la avena, el plátano hartón, el banano, el maíz y el trigo (a partir del segundo semestre), la soya (desde mitad del año) y el algodón entre otros. Por el contrario, para algunos bienes como los huevos, la leche, el arroz, la yuca, la papa, el tomate (hasta julio) y la carne tienen lugar ascensos en el ritmo de crecimiento de los precios (ver Cuadro 9).

Diversas razones explican estos comportamientos. El aumento en los precios de la carne se explica por el ciclo que sigue la actividad ganadera, además de la reducción de los hatos como resultado de la inseguridad. Por otra parte, y como se dijo, es importante tener en

⁴ A partir de enero de 1991, el índice de precios al productor producido por el Banco de la República reemplazó al índice de precios al por mayor en general.



Cuadro 9.

INDICE DE PRECIOS AL PRODUCTOR PARA ALGUNOS PRODUCTOS AGROPECUARIOS
TASA DE CRECIMIENTO ANUAL
Variación porcentual

	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Agc	Sep	Oct	Nov	Dic
Carne de res	38.10	38.50	46.37	55.16	58.92	62.04	60.86	68.43	66.73	59.83	61.54	n.d.
Leche	35.55	34.78	35.34	35.71	27.44	36.60	33.37	32.81	34.36	35.47	35.71	n.d.
Huevos	36.60	39.87	34.26	25.99	21.91	29.31	40.29	53.68	52.79	41.07	28.57	n.d.
Trigo	7.63	6.59	6.07	7.01	4.47	4.47	-2.16	-2.93	-1.94	0.06	0.87	n.d.
Arroz	13.66	15.99	28.89	30.18	28.50	27.29	26.18	31.64	36.28	36.52	37.48	n.d.
Cebada	17.93	17.32	-1.18	-0.44	1.09	-6.85	-9.94	-14.44	-8.47	-5.50	-3.42	n.d.
Maiz	25.23	19.32	20.13	21.60	13.76	12.83	1.41	4.36	4.87	10.23	15.69	n.d.
Avena	30.06	22.79	24.61	21.88	13.00	11.74	5.41	3.70	13.79	6.58	4.49	n.d.
Bananos	43.89	39.50	39.19	43.27	53.42	43.12	60.05	44.70	43.82	36.05	26.06	n.d.
Plátano hartón	25.18	27.97	19.70	15.28	23.79	15.46	7.47	6.79	-0.02	-4.40	2.17	n.d.
Papa de primera	110.39	69.13	40.17	14.74	18.06	39.44	48.25	44.85	11.89	-11.30	-24.37	n.d.
Lentejas	25.87	22.70	53.50	92.10	72.39	50.74	47.25	40.55	40.22	38.02	37.91	n.d.
Tomates	51.98	54.78	35.18	55.57	77.48	84.99	100.86	104.62	58.09	75.17	89.86	n.d.
Cepolla cabeza	137.13	120.86	100.45	64.33	32.76	-10.04	-34.06	-32.04	-28.70	-32.32	-43.53	n.d.
Arveja verde	90.98	37.28	32.53	64.09	56.53	12.95	22.63	11.85	16.62	14.42	-8.55	n.d.
Yuca	11.20	4.85	5.99	25.38	18.82	29.01	42.22	81.63	79.43	79.62	94.35	n.d.
Azúcar refinado	27.22	26.80	28.00	27.21	28.23	24.98	25.86	25.61	24.98	23.84	24.77	n.d.
Panela	69.45	61.99	57.37	48.96	39.70	35.38	28.08	25.61	24.32	24.99	18.44	n.d.
Cacao	7.00	2.81	2.82	2.47	5.34	7.50	7.50	7.50	16.42	-18.17	-18.17	n.d.
Chocolate dulce	31.97	31.97	31.97	31.97	31.97	31.97	31.97	12.12	21.81	21.81	21.93	n.d.
Soja	12.08	12.08	12.08	12.08	12.08	6.48	1.15	4.95	3.47	5.88	5.88	n.d.
Semilla de algodón	19.90	19.90	25.95	24.79	24.79	24.79	10.45	5.19	5.19	-5.33	9.28	n.d.
Algodón	13.27	13.25	13.21	13.16	13.12	13.08	15.12	-8.64	8.62	8.60	8.59	n.d.
Fique	17.63	4.63	4.63	4.63	14.91	16.97	16.99	20.48	22.64	22.64	22.64	n.d.

n.d.: información no disponible.

Fuente: Banco de la República.

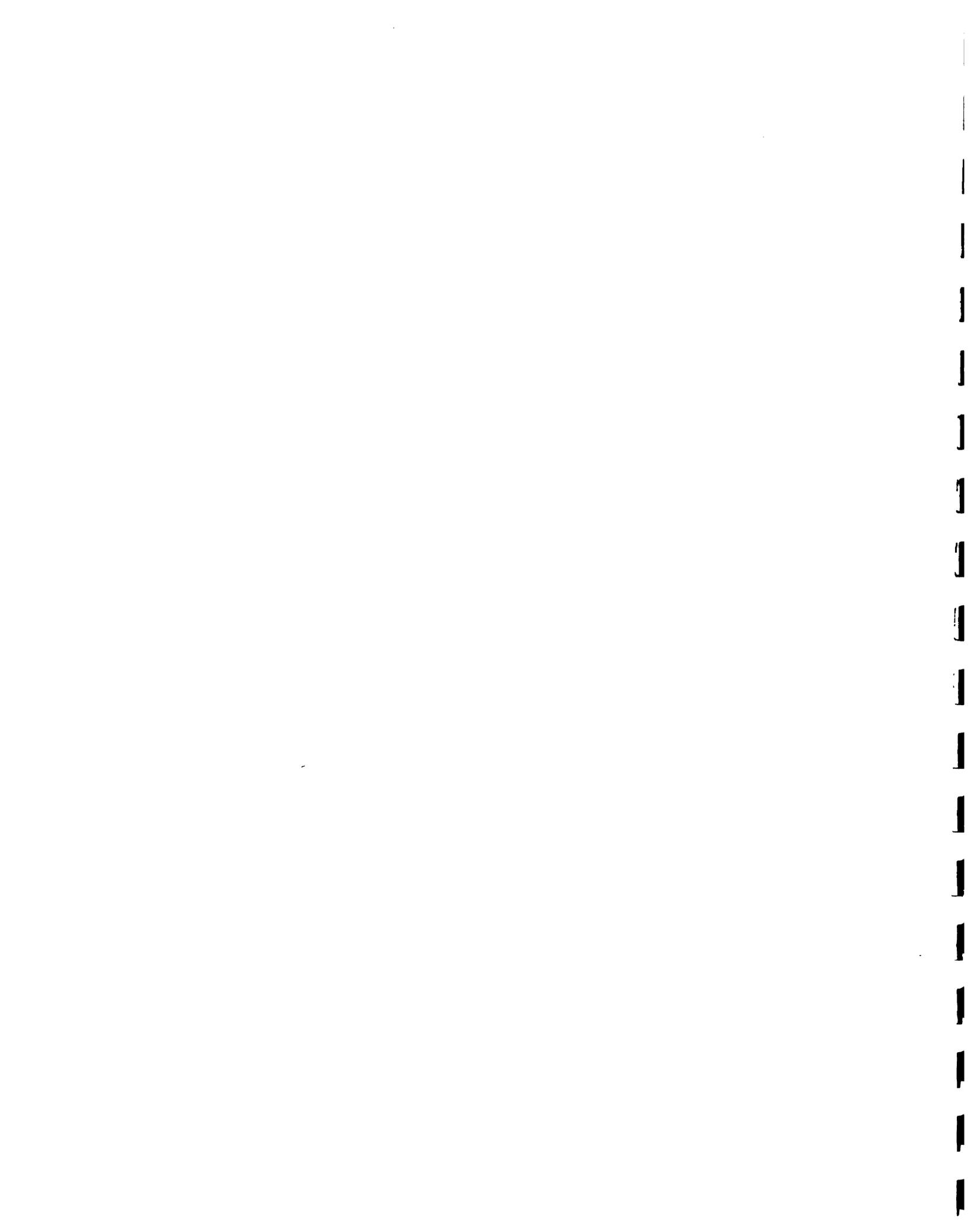


cuenta que durante el año pasado productos agrícolas de tipo comercial como el sorgo, la soya, el arroz y el maíz, entre otros, debieron enfrentar, de manera creciente, una reducción de la protección. El cambio en el manejo dado a los precios de sustentación y la reducción de los aranceles a las importaciones tuvieron un impacto depresivo sobre el ritmo de crecimiento de estos precios.

La política agropecuaria puesta en marcha durante los años ochenta representó un cambio importante frente a lo ocurrido durante la década anterior. En los años setentas el sector agrícola enfrentó una gran competencia por parte del sector externo; los niveles de protección nominal real oscilaron entre 0.66 y 1.07 en los últimos cinco años de esa década⁵. Adicionalmente, la protección era asimétrica pues se favorecía a los productos importables frente a los exportables. Por el contrario, durante el decenio de los ochenta la política se dirigió a dar una mayor protección al agro. No obstante, la protección nominal real continuó favoreciendo a los importables, con la excepción de los años 1982 y 1983.

Aunque en general durante los primeros años de la anterior década se dio una protección nominal a los productos agrícolas mayor que la observada durante los años setentas, sin embargo, de los precios de sustentación sufriendo reducciones hasta llegar, en 1984 y 1985, a los niveles más bajos de la década. El único caso en el cual se observa una tendencia creciente de los precios de sustentación, en términos reales, es en el de la cebada, para los demás productos se presentan caídas en comparación con los precios observados al comienzo de la década. Estos precios se mantuvieron en niveles relativamente bajos hasta el año de 1987 (ver cuadros 10 y 11).

⁵ Véase Perfetti, J.J. y M.C. Rueda La estructura de la protección efectiva y el y el desempeño del sector agropecuario en Coyuntura Económica, Vol. XX, No. 1, marzo de 1990.



Cuadro 10. EVOLUCION DE LOS PRECIOS DE SUSTENTACION
S/ Tonelada

ANO	ARROZ /1	SORGO	MAIZ /2	TRIGO	CEBADA	FRIJOL /3	SOYA	AJONJOLI	YUCA
79/80	11202	8345	9584	12000	9800	30000	14930	29820	
80	12500	9800	11600	14000	10500	37500	16000	29820	
80/81	13500	11500	13700	15500	13000	40500	21200	29820	
81	15100	13200	15750	17500	15000	45000	24000	31000	
81/82	16900	15000	17750	19000	16800	46000	27600	32000	
82	18800	16700	20000	20600	18600	52000	30300	35000	
82/83	20700	17900	22000	22500	20100	58300	33000	38200	
83	22600	19240	23980	24750	22500	64130	35475	42020	
83/84	24180	20780	26380	26730	24750	69900	39400	46220	
84	25390	22440	27698	29500	29500	85000	43340	58240	
84/85	27200	24300	32000	34000	34000	102000	54000	69900	
85	30900	27500	36800	40000	40000	160000	61100	85000	
85/86	33700	31500	40500	43000	43000	165000	67000	96000	
86	38000	34000	43700	48000	47000	181000	71200	106000	
86/87	43700	38500	46760	52800	51300	181000	74760	125000	
87	46760	43200	51000	58800	58800	190050	83500	135000	
87/88	52440	46200	57000	68000	63000	218500	94000	160000	
88	70000	58000	66900	80000	75000	270000	125000	180000	
88/89	89600	72200	83800	96025	90000	335000	162000	224000	63000
89	98000	80000	89700	115000	108000	390000	178000	250000	70000
89/90	110400	89600	101500	130000	128000	450000	190000	280000	75000
90	117500	101000	115550	152000	146000	505000	210000	315500	83000
90/91	117500	104000	115550	152000	153000	505000	216000	324000	
91	124550	110500	119000	152000		505000	216000	324000	

1/ Arroz Paddy variedades IR22-ORYZICA 1 y 3.

2/ Promedio maiz blanco y amarillo. El precio del maiz blanco y amarillo respectivamente semestre 90 y 90/91 es de \$116500 y de \$114600: \$120000 y \$118000 para el semestre 91.

3. 1980-1988 variedades Cargaxanto y Radical: 1989-1990 variedad Radical.

Fuente: Idema. Oficina de Planeación.



Cuadro 11. EVOLUCION DE LOS PRECIOS REALES DE SUSTENTACION
DEFLACTADOS POR EL IPC

ANO	DEFLACTOR IPC	ARRCZ	SORGO	MAIZ	TRIGO	CEBADA	FRIJOL	SOYA	AJONJOLI	YUCA
80/81	21.22	63619	54194	64562	73044	61263	190858	99906	140528	
81	23.89	63445	55462	66176	73529	63025	189076	100840	130252	
81/82	26.43	63942	56754	67159	71888	63564	174045	104427	121075	
82	29.64	63428	56343	67476	69501	62753	175439	102227	118084	
82/83	32.31	64067	55401	68090	69638	62210	180439	102136	118230	
83	34.80	64943	55287	68908	71121	64655	184282	101940	120747	
83/84	37.57	64360	55310	70216	71147	65877	186053	104871	123024	
84	40.55	62614	55339	68306	72750	72750	209618	106880	143625	
84/85	46.15	58951	52666	69354	73689	73689	221066	117035	151495	
85	50.44	61261	54520	72958	79302	79302	237906	121134	168517	
85/86	56.59	59551	55664	71567	75985	75985	291571	118395	169641	
86	58.91	64505	57715	74181	81480	79783	307248	120862	179935	
86/87	68.11	64161	56526	68654	77522	75319	265747	109764	183527	
87	73.64	63498	58664	69256	79848	79848	258080	113389	183324	
87/88	86.06	60934	53683	66233	79015	73205	253893	109226	185917	
88	95.00	73684	61053	68947	84211	78947	284211	131579	189474	
				71895				148062		
88/89	106.89	82285	66305	75305	88185	82652	307650	145151	205712	57857
				78611						
89	120.22	82016	66545	73033	95658	89835	324405	136710	207952	58227
				76194						
89/90	138.98	79436	64470	72313	93539	92100	323788	134192	201468	53965
				73752				134125		
90	156.57	75046	64508	73194	97081	93249	322539	131890	201507	53011
				74408				118467		
90/91	182.33	64444	57039	62853	83365	83914	276970	116492	177700	
				63895				109367		
91	197.50	63063	55949	59747	76962		255696	107544	164051	
				66759						

Fuente: Idexa.



A partir del gobierno del Presidente Barco (1986-1990), se empieza a esbozar un cambio en la política agropecuaria, ya que el objetivo principal de la misma era la protección al sector, sin embargo, es en 1989 ^{6/} cuando se pone en marcha un programa especial que tenía como objetivo la protección de la producción nacional. Así, con el propósito de lograr incrementos en producción y productividad y de garantizar el abastecimiento del mercado interno, se hizo un uso intensivo de los diferentes instrumentos de política sectorial como fueron: los precios de sustentación, las compras directas por parte del Idema, el control y manejo de las importaciones, los mecanismos de compensación, etc. Consecuentemente se observó un aumento del nivel de protección nominal al sector agrícola, el cual se vió favorecido también -aunque en menor medida- por las medidas de política cambiaria adoptadas en ese período.

Dado que las características de la agricultura colombiana a mediados de la anterior década hacían pensar que las mayores posibilidades de crecimiento se hallaban en la sustitución de importaciones, la administración Barco hizo énfasis en el proceso de sustitución a nivel de la producción y del consumo. Se trataba, entonces, de devolverle al agro la rentabilidad que había perdido durante los setenta y los primeros años de la década de los ochenta.

El anterior gobierno sostenía que el aumento de los precios de los alimentos y el efecto de éste sobre el nivel general de precios obedecía a un proceso de índole inercial. Los malos manejos de los inventarios en poder del Idema y de las importaciones habían acelerado la inflación de los alimentos a principios de 1988. Adicionalmente, el deterioro de los términos de intercambio del sector debido al incremento de los costos de producción y la

⁶ El comienzo del gobierno Barco las condicionalidades de un crédito sectorial agrícola dificultaban el que se pudieran adoptar medidas que tuvieran por objeto aumentar la protección al sector.



reducción de la inversión pública en investigación, transferencia de tecnología y adecuación de tierras -operada desde mediados de los setenta-, había dado lugar a una reducción de la rentabilidad del sector. Por otra parte, se pensaba que la política agropecuaria debía dirigirse a garantizar la seguridad alimentaria, en particular a mejorar la dieta de los más pobres, tarea que no había cumplido en los años anteriores.

Así las cosas, la política agropecuaria se propuso como objetivo la recuperación del dinamismo de la producción. Se hacía, por lo tanto, necesario promover la organización de los productores campesinos y facilitar el acceso de éstos a los factores de producción, aumentar la inversión pública, recuperar la rentabilidad del sector y fortalecer las entidades relacionadas con la política sectorial. Vale la pena resaltar el hecho de que si bien, en términos generales se pretendía mejorar el abastecimiento interno de bienes agropecuarios y reducir sus precios al consumidor, el objetivo específico para cada producto era diferente.

Para lograr los objetivos generales se implementó un programa de "choque", o política de corto plazo, que constaba de dos elementos principales: el manejo de los precios de sustentación y el Plan de Oferta Selectiva (POSA). Se consideraba que los precios de sustentación constituían el mejor medio para lograr, en el corto plazo, un incremento de los ingresos de los productores y de la producción agropecuaria. Mediante el uso de este instrumento se pretendía lograr un crecimiento estable y sostenido del sector. Fue así como durante el último semestre de 1988 y el primero de 1989 se observaron grandes incrementos en los precios de sustentación - en particular los de aquellos bienes incluidos en el POSA- con lo que se logró el objetivo de recuperación de la rentabilidad del sector.

Los criterios básicos utilizados para la fijación de los precios de



sustentación fueron: el comportamiento de los precios internacionales, los cambios en los precios relativos nacionales, los costos internos de producción y la política general de precios. Con el manejo de estos precios se buscaba dar a los productores las señales que les permitieran tomar las decisiones acerca de los niveles de utilización de recursos y los productos a cultivar.

En cuanto al Plan de Oferta Selectiva, se pretendía enfocar los esfuerzos realizados por medio de los diferentes instrumentos de política sectorial en ocho productos (entre ellos el maíz y el arroz), que se consideraban prioritarios para la economía campesina y la alimentación de los colombianos. Se pensaba que este Plan contribuiría a reducir los precios de los bienes que estaban incidiendo fuertemente en la inflación, además de ayudar a mejorar la dieta alimentaria e influir positivamente en las zonas campesinas.

En el Cuadro 11 es posible observar incrementos sustanciales en los precios reales de sustentación -los cuales obedecieron a fuertes alzas en los precios nominales-, como resultado de la decisión de proteger al sector agropecuario tomada por el gobierno Barco. De manera pues que durante estos años se dio un fuerte incremento de la protección nominal real, no sólo de los productos agrícolas importables sino de algunos de los exportables, como era el arroz.

Esta política se mantuvo desde 1988 hasta mediados de 1990, siendo 1989 el año en el cual se aplicó con mayor agresividad. En este año (bien durante el primero o el segundo semestre) se observó un incremento abrupto y fuerte de los precios de sustentación, los cuales llegaron a situarse en los niveles más altos de la década. Los incrementos en términos reales oscilaron entre un 8.2 por ciento para el frijol y un 13.1 por ciento para la soya.

Sin embargo, ya para finales de 1990 se observaba un descenso en los niveles de los precios de sustentación que continuaría durante



los últimos meses del gobierno de Barco. Al comenzar el nuevo gobierno se mantuvieron fijos los precios nominales de sustentación de manera que se produjo un descenso de los precios en términos reales. Así, cuando se implementó la política de apertura económica en el sector agrícola, los precios reales de sustentación sufrieron caídas entre el 10.0 por ciento y el 14.1 por ciento. en el primer semestre de 1991. De manera que, en un período de tiempo muy corto, se pasó de una situación de altos precios de sustentación a una de precios bastante bajos que dejaba al productor, en términos de precios de venta de su cosecha, en una situación muy similar a la de comienzos de los ochenta ^{7/}.

La política agropecuaria seguida en los primeros años del decenio de los noventa presenta un cambio importante en comparación con la aplicada durante la primera etapa de la administración Barco. En el presente gobierno se ha planteado que "el programa de apertura y modernización de la economía es la mejor estrategia para el desarrollo de la agricultura"⁸. Se supone que el modelo de economía abierta permite que las fuerzas productivas compitan en el mercado mundial de una manera eficiente y no a través de una política proteccionista, como lo hacían en los años inmediatamente anteriores. Así, la política del actual gobierno tiene como objetivo el incremento de la productividad y la competitividad, por medio de inversiones en riego y drenajes, educación en las áreas rurales e investigación agrícola. Se pretende, también, promover una mejor asignación de los recursos y una mayor movilidad de los

^{7/} En lo que resta del análisis se utilizan los precios de sustentación como una variable proxy de los precios al productor. Ello por varias razones, y sin desconocer que en algunos casos este procedimiento tiene sus limitaciones. Entre dichas razones esta la larga serie disponible y su disponibilidad para análisis recientes. No es posible contar con otra serie que sea consistente, actualizada y con suficiente confiabilidad estadística.

⁸ Departamento Nacional de Planeación, Programa de Modernización y Diversificación del Sector Agropecuario. Santa Fé de Bogotá, Octubre 15 de 1991.



factores a través de un esquema de comercialización más eficiente y la modernización de la infraestructura de transporte. Paralelamente, se han diseñado programas especiales para evitar los traumatismos que puedan surgir en el proceso de transición para aquellos productos que se hallaban altamente protegidos a finales de la década anterior.

La apertura en el sector agrícola consistió, en primera medida, en una sustitución de los controles cuantitativos por aranceles, sin que se afectara la producción nacional. Las únicas excepciones fueron el trigo, la cebada y sus derivados inmediatos. En la actualidad el único producto que continua bajo el régimen de controles cuantitativos es el trigo, el cual posiblemente será liberado en 1993.

En segundo lugar, se estableció un proceso de reducción gradual de los aranceles con el fin de que la producción nacional se fuera enfrentando progresivamente a la competencia internacional. Se pretende así que los productos colombianos lleguen a ser competitivos, en términos de productividad y costos, en el mercado internacional.

Finalmente, el reemplazo del mecanismo de precios de sustentación por las denominadas "bandas de precios" es el resultado de los objetivos de la política anteriormente descrita. Con esto se pretende que la protección se vaya reduciendo gradualmente y los precios de los productos agrícolas se sitúen a niveles competitivos. En teoría, los precios deberán situarse en un futuro próximo en el piso de la franja de precios, en un punto en el cual sean equivalentes al precio internacional más los costos de transporte y almacenamiento. Sin embargo, hasta ahora la mayoría de las franjas se han mantenidos estables, como se ilustra en el siguiente cuadro:



	Techo		Piso	
	Jun 91-Nov 91	Dic 91-May 92	Jun 91-Nov 91	Dic 91-May 92
Trigo	194	199	151	149
Maíz	179	175	140	140
Soya	314	317	260	259
Arroz	350	354	266	289
Sorgo	137	134	111	111
Cebada	153	152	134	133
Azúcar	400	407	260	279
Leche	2202	2137	1984	2013

Como consecuencia de las políticas agropecuarias puestas en marcha por el actual gobierno, en el marco de la apertura económica, cabe esperar reducciones adicionales a las ya observadas en 1991, en los precios al productor.

Ahora, la política actual plantea que este descenso en los precios al productor debe estar acompañado por una reducción de los costos de producción. En particular, el proceso de desgravación y de eliminación de las restricciones para-arancelarias debería generar una reducción de los costos de los insumos importados que se reflejara en una reducción de los costos totales. De manera que sería gracias a este proceso que la rentabilidad del agro no se vería erosionada por la reducción de los precios al productor. Veamos, entonces, cuál ha sido el comportamiento de los costos de producción.



2. Costos de Producción

Para analizar el comportamiento de los costos de producción se hace necesario diferenciar entre dos grupos de bienes⁹. Un primer grupo que correspondería a aquellos productos que utilizan algún nivel de mecanización como son arroz, maíz, trigo, cebada, sorgo y soya, y un segundo grupo de productos que son de carácter predominantemente campesino (frijol y ajonjolí). El análisis hará énfasis en el primer grupo de productos puesto que corresponde a los bienes que se deben ver más directamente afectados por las políticas de reducción de costos a través de menores aranceles y sobretasas arancelarias. Esto se debe a que su producción, al ser más tecnificada, tiene un mayor componente de insumos importados que los cultivos campesinos y permite, por lo tanto, adelantar un mejor análisis de los efectos de la apertura.

Al tomar en consideración el conjunto de bienes agrícolas de tipo comercial se observa que los costos totales de producción habían venido disminuyendo desde 1989. Con anterioridad a la implementación de la política de apertura se operaba una desaceleración de la inflación de los costos de producción totales, por hectárea y por tonelada¹⁰. Era de esperarse que con la aplicación de la apertura al sector agrícola se diera una reducción adicional de los costos de producción en el sector. Sin embargo, este comportamiento sólo ha sido observado en el caso de algunos productos particulares (i.e.: soya y arroz riego) y no en la totalidad de los productos analizados (ver Cuadro 12). Adicionalmente, cuando se compara la evolución de los costos

⁹ El análisis de esta sección se basa en los costos de producción calculados por el Idema. Véase Ministerio de Agricultura - Idema, Costos de Producción - Cosecha 1991/1992, noviembre de 1991, Santa Fé de Bogotá,

¹⁰ La variación en los costos se mide como el cambio porcentual con respecto a los de la misma cosecha -A o B- del año anterior.



Cuadro 12.

COSTOS TOTALES DE PRODUCCION - PROMEDIO NACIONAL
COSECHAS 1988/89 A 1991/92

	COSECHA	COSECHA	COSECHA	COSECHA	COSECHA	COSECHA	VARIACION PORCENTUAL					
	88/89	89	89/90	90	90/91	91	91/92 a	(3)/(1)	(4)/(2)	(5)/(3)	(6)/(4)	(7)/(5)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)					
1. Costos totales por hectárea												
Ajonjolí	140135	156872	151505	176540	165742	195537	219307	8.33	12.54	9.18	10.76	32.32
Arroz riego	366428	410764	450743	514571	561177	548512	639378	23.01	25.27	24.50	6.60	13.94
Frijol a/	267644	295189	307488	364668	395702	503668	567795	14.89	23.54	25.69	38.12	43.49
Maíz			192986	270453	263792	294838	339571			32.57	9.02	28.73
Sorgo	192594	212234	246629	270653	287484	322883	362588	24.13	27.53	16.57	19.30	26.12
Soya	204844	302804	299438	369878	363064	422251	426375	46.18	22.15	21.25	14.16	17.44
Trigo	160580	185297	213497	248767	264051	280541	314323	32.95	34.25	23.68	12.77	19.04
2. Costos totales por tonelada												
Ajonjolí	250507	278710	234408	274401	253680	258038	316759	-6.43	-1.55	8.22	4.97	24.27
Arroz riego	71615	84656	93682	101227	113710	111724	124851	30.81	19.57	21.38	10.37	9.80
Frijol a/	271719	310393	335319	350643	413050	497772	553490	23.41	12.97	23.18	41.96	34.50
Maíz			22305	93721	99559	109031	123544			20.96	16.34	24.09
Sorgo	68292	71640	83299	91105	102481	107217	116353	21.97	27.17	23.03	17.69	13.54
Soya	97731	141698	155069	180605	182404	187115	195626	58.67	27.46	17.63	3.60	7.25
Trigo	68292	71640	83299	91105	102481	107217	116353	21.97	27.17	23.03	17.69	13.54

a/ Corresponde a los costos de producción en Antioquia.

Fuente: IDEMA. Oficina de Planeación. encuestas y documentos de Precios de Sustentación.



totales de producción por hectárea y por tonelada se ve que gran parte de la reducción en estos últimos se debe a un incremento de los rendimientos de los cultivos.

Ahora, si se observa el comportamiento de los costos totales reales se encuentra una tendencia decreciente, tanto en los costos por hectárea como por tonelada. La única excepción a este comportamiento la constituye el frijol, para el cual se da un incremento de los costos reales a lo largo de la totalidad del período analizado. Así, para casi todos los productos evaluados, con la excepción mencionada y la del ajonjolí -para el cual los costos decrecieron pero a una tasa menor que en 1990-, el ritmo de decrecimiento en los costos reales aumentó. De manera que en este caso si se nota un efecto de reducción del ritmo de crecimiento de los costos con posterioridad a la apertura.

Con el objeto de determinar si la reducción de costos anotada obedece a efectos directos de la desgravación arancelaria de insumos o bienes de capital utilizados por el sector agropecuario, se descompusieron los costos de acuerdo a los principales componentes. Aquellos componentes de los costos totales en los cuales se esperaría un mayor efecto de la apertura son, en primer lugar, un grupo de insumos compuesto por fertilizantes, herbicidas, plaguicidas y elementos para control de enfermedades; un segundo grupo comprende aquellas labores que implican un uso intensivo de maquinaria. Debido a que la participación de estos insumos en los costos de producción es alta (del 25 por ciento en promedio), se esperaría que una reducción en los mismos se reflejara en la consecuente caída en los costos totales de producción.

Como se observa en los Cuadros 13 a 18, no es claro que a raíz de la apertura económica se halla dado un descenso significativo en estos costos. La razón de este comportamiento puede hallarse en el hecho de que la importación de estos insumos gozaba de exenciones



Cuadro 13.

**COSTOS DE PRODUCCION DEL AJONJOLI - PROMEDIO NACIONAL
COSECHAS 1988/89 A 1991/92**

	COSECHA	COSECHA	COSECHA	COSECHA	COSECHA	COSECHA	VARIACION PORCENTUAL					
	88/89 Nacional (1)	89 Nacional (2)	89/90 Nacional (3)	90 Nacional (4)	90/91 Nacional (5)	91 Nacional (6)	91/92 p Antioquia (7)	(3)/(1)	(4)/(2)	(5)/(3)	(6)/(4)	(7)/(5)
1. Costos variables	96198	110119	105479	125076	119447	139110	150748	14.47	-4.21	18.58	-4.50	16.46
1.1 Preparación suelo	18055	20177	20574	21224	23827	26423	26612	11.75	1.97	3.16	12.26	10.90
1.2 Siembra	6798	6994	7537	9466	9637	10429	10878	2.88	7.76	25.59	1.81	8.22
1.3 Riego	0	0	0	0	0	0	0					
1.4 Labores culturales	21168	25906	23324	30466	24392	25785	25913	22.38	-9.97	30.62	-19.94	5.71
1.5 Fertilización	15930	17762	17054	18939	16999	19006	19835	11.50	-3.99	11.05	-10.24	11.81
1.6 Control de malezas	0	0	0	420	0	0	0					
1.7 Control de plagas	10957	11742	10140	15573	12239	17314	19160	7.16	-13.64	53.58	-21.41	41.47
1.8 Control enfermedades	0	0	0	0	0	0	0					
1.9 Recolección y beneficio	22688	27010	26178	28458	31658	39492	47585	19.05	-3.08	8.71	11.24	24.75
1.10 Otros 1/	602	528	672	530	695	661	765	-12.29	27.27	-21.13	31.13	-4.89
2. Costos fijos	33355	34640	34582	35763	35054	37995	41089	3.68	3.24	1.36	6.24	17.22
2.1 Arriendo	25545	26100	25624	25800	25090	27886	30164	0.31	-1.15	-2.08	8.09	20.22
2.2 Asistencia técnica	3000	3034	3684	3709	3992	3154	3388	22.80	22.25	8.36	-14.96	-15.13
2.3 Administración (5% C.V.)	4810	5506	5274	6254	5972	6955	7537	9.65	13.59	13.23	11.21	26.21
3. Financiación	10582	12113	11744	15701	11241	18432	19933	10.98	29.62	-4.28	17.39	77.32
4. Imprevistos (5% C.V.)	0	0	0	0	0	0	7537					
Total costos/Ha	140135	156872	151805	176540	165742	195537	219307	8.33	12.54	9.18	10.76	32.32
Rendimientos (Kg/Ha-seco)	565	563	648	643	653	679	692	14.69	14.21	0.77	5.60	5.97
Total costos/ton	250507	278710	234408	274401	253680	288038	316759	-6.43	-1.55	8.22	4.97	24.87

Fuente: IDEMA, Oficina de Planeación, encuestas y documentos de Precios de Sustentación.

1/ Transporte de insumos.



COSTOS DE PRODUCCION DEL ARROZ RIEGO - PROMEDIO NACIONAL
COSECHAS 1988/89 A 1991/92

	COSECHA	COSECHA	COSECHA	COSECHA	COSECHA	COSECHA	COSECHA	VARIACION PORCENTUAL				
	88/89 (1)	89 (2)	89/90 (3)	90 (4)	90/91 (5)	91 (6)	91/92 p (7)	(3)/(1)	(4)/(2)	(5)/(3)	(6)/(4)	(7)/(5)
1. Costos variables	266443	300142	317214	370243	401672	413681	459266	12.37	6.82	14.31	5.76	12.24
1.1 Preparación suelo	24529	27563	29444	33656	35596	39954	39775	20.04	22.11	20.89	15.71	11.74
1.2 Siembra	42537	50355	52769	54979	52782	54837	61364	8.72	9.18	0.02	-0.26	16.26
1.3 Riego	23838	27052	27855	32504	33376	35881	39404	16.85	20.15	19.82	10.39	12.06
1.4 Labores culturales	4815	5012	5134	5037	4388	5364	5621	6.63	0.50	-14.53	6.49	25.10
1.5 Fertilización	42831	47614	48976	56611	69432	71840	78603	14.35	18.90	41.77	26.90	13.21
1.6 Control malezas	34757	39119	42122	53227	59416	59323	73325	21.19	37.60	41.06	10.21	23.41
1.7 Control plagas	12004	13549	15649	19088	20956	15591	22937	30.36	40.88	33.91	-18.32	9.45
1.8 Control enfermedades	14631	18474	17590	23862	24194	29127	26606	20.22	29.17	37.54	22.06	9.97
1.9 Recolección y beneficio	58390	68919	75369	87711	98398	97777	108337	27.98	27.27	30.56	11.48	10.10
1.10 Otros 1/	1611	2455	2306	2962	3140	3987	3894	43.14	19.44	36.17	34.33	24.01
2. Costos fijos	72565	79120	94802	100769	111316	93630	115378	30.64	27.36	17.42	-7.05	3.25
2.1 Arriendo	61497	66404	81226	84614	94148	75245	95244	32.08	27.42	15.91	-11.07	1.16
2.2 Asistencia técnica	3076	3712	4060	5048	5118	5975	6338	31.99	35.99	26.06	13.36	23.34
2.3 Administración (3% C.V.)	7992	9004	9516	11107	12050	12410	13796	19.07	23.36	26.63	11.73	14.49
3. Financiación	27420	31502	36727	43559	48183	41201	50332	41.24	33.27	24.42	-5.41	4.67
4. Imprevistos (3% C.V.)	0	0	0	0	0	0	13756					
Total costos/Ha	366428	410764	450743	514571	561177	548512	633378	23.01	25.27	24.50	6.05	13.94
Rendimientos (Kg/Ha-seco)	5135	4360	4501	5067	4935	4910	5121	-6.50	4.26	2.79	-3.10	3.77
Total costos/ton	71615	94656	93652	101227	113710	111724	124851	30.51	19.57	21.38	10.37	9.50

Fuente: IDEMA. Oficina de Planeación, encuestas y documentos de Precios de Sustentación.

1/ Transporte de insumos.



Cuadro 15.

COSTOS DE PRODUCCION DEL MAIZ - PROMEDIO NACIONAL
COSECHAS 1988/89 A 1991/92

	COSECHA	COSECHA	COSECHA	COSECHA	COSECHA	COSECHA	VARIACION PORCENTUAL					
	88/89	89	89/90	90	90/91	91	91/92					
	Nacional	(3)/(1)	(4)/(2)	(5)/(3)	(6)/(4)	(7)/(5)						
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)					
1. Costos variables			131617	181019	181376	219179	236429			37.81	21.08	30.35
1.1 Preparación suelo			24379	30114	32855	40899	39855			34.77	35.81	21.31
1.2 Siembra			12700	15575	17022	21485	21712			34.03	37.95	27.55
1.3 Fiepo			4538	9170	4804	2878	5973			5.86	-68.62	24.33
1.4 Labores culturales			13625	17852	15012	18690	19752			10.18	4.69	31.57
1.5 Fertilización			14859	21195	19371	26736	24492			36.37	26.14	26.47
1.6 Control de malezas			6925	10196	10524	15845	14671			51.97	55.40	39.41
1.7 Control de plagas			11428	14569	17084	12604	18103			49.49	-13.49	5.96
1.8 Control enfermedades			0	0	0	0	0					
1.9 Resección y beneficio			42264	61344	63603	77322	89653			50.49	26.05	40.96
1.10 Otros 1/			899	1004	1101	2720	2212			22.47	170.92	100.91
2. Costos fijos			38104	50599	47882	54598	59843			25.66	7.90	24.92
2.1 Arriendo			27421	36592	33768	37779	41455			23.15	3.24	22.76
2.2 Asistencia técnica			4102	4956	5052	5860	6567			23.16	18.24	29.94
2.3 Administración (5% C.V.)			6581	9051	9062	10959	11821			37.70	21.08	30.45
3. Financiación			29266	38835	34528	21061	31478			17.92	-45.77	-2.23
4. Imprevistos (5% C.V.)			0	0	0	0	11821					
Total costos/Ha			198986	270453	263792	294838	339571			32.57	9.02	22.73
Rendimientos (Kg/Ha-seco)			2426	2872	2667	2704	2749			9.93	-5.85	3.07
Total costos/ton			82305	93721	99559	109331	123544			20.96	16.34	24.09

Fuente: IDENA. Oficina de Planeación con base en encuestas regionales y Documento de Precios de sustentación cosecha 1987/88.

1/ Transporte de insumos.



Cuadro 16.

**COSTOS DE PRODUCCION DEL SORGO - PROMEDIO NACIONAL
COSECHAS 1988/89 A 1991/92**

	COSECHA	COSECHA	COSECHA	COSECHA	COSECHA	COSECHA	VARIACION PORCENTUAL					
	88/89	89	89/90	90	90/91	91	91/92 p	(3)/(1)	(4)/(2)	(5)/(3)	(6)/(4)	(7)/(5)
	Nacional	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)						
1. Costos variables	136431	148172	170237	187580	196691	229838	245877	24.78	26.60	15.54	22.53	25.01
1.1 Preparación suelo	22915	26229	28490	30437	33247	39848	37760	24.33	16.04	16.70	30.92	13.57
1.2 Siembra	15451	18987	20154	21525	24487	28692	32944	30.44	13.37	21.50	33.30	34.54
1.3 Riego	7990	7633	9904	13888	9044	8399	9872	23.95	81.95	-8.68	-39.52	9.16
1.4 Labores culturales	6511	7196	8091	9631	9524	11916	10941	24.27	33.84	17.71	23.73	14.88
1.5 Fertilización	22793	22503	26378	26986	32543	33780	38483	15.73	19.92	23.37	25.18	18.25
1.6 Control de malezas	10750	10573	14618	14909	11391	15855	15942	35.98	41.01	-22.08	6.35	39.95
1.7 Control de plagas	15537	14723	16919	18530	20609	23821	24557	8.89	25.86	21.81	28.55	19.16
1.8 Control enfermedades	3295	2548	3681	3756	3972	2540	4055	11.71	47.41	7.91	-32.37	2.09
1.9 Recolección y beneficio	30140	36815	40496	46575	50135	62417	68514	34.36	26.51	23.80	34.01	36.66
1.10 Otros 1/	1049	965	1506	1343	1739	2570	2809	43.57	39.17	15.47	91.36	61.53
2. Costos fijos	47808	47720	55216	60214	64652	67507	75946	15.50	26.18	17.09	12.11	17.47
2.1 Arriendo	37957	36744	42732	45774	49658	49596	57491	12.58	24.58	16.21	8.35	15.77
2.2 Asistencia técnica	3029	3567	3972	5061	5159	6419	6161	31.13	41.88	29.88	26.83	19.42
2.3 Administración (5% C.V.)	6822	7409	8512	9379	9835	11492	12294	24.77	26.59	15.54	22.53	25.00
3. Financiación	14455	16343	21178	22860	26143	25538	28474	46.51	39.88	23.44	11.71	8.92
4. Imprevistos (5% C.V.)	0	0	0	0	0	0	12294					
Total costos/Ha	198694	212234	246629	270653	287484	322883	362588	24.13	27.53	16.57	19.30	26.12
Rendimientos (Kg/Ha-seco)	2941	2962	2941	2955	2805	3011	3116	0.00	-0.24	-4.62	1.90	11.09
Total costos/ton	68292	71640	83299	91105	102481	107217	116353	21.97	27.17	23.03	17.69	13.54

Fuente: IDENA, Oficina de Planeación, encuestas y documentos de Precios de Sustentación.

1/ Transporte de insumos.



Cuadro 17.

**COSTOS DE PRODUCCION DE LA SOYA - PROMEDIO NACIONAL
COSECHAS 1988/89 A 1991/92**

	COSECHA	COSECHA	COSECHA	COSECHA	COSECHA	COSECHA	VARIACION PORCENTUAL					
	88/89	89	89/90	90	90/91	91	91/92 p	(3)/(1)	(4)/(2)	(5)/(3)	(6)/(4)	(7)/(6)
	Nacional	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)						
1. Costos variables	141496	206951	208602	247609	247182	280282	278756	47.43	19.65	18.49	13.20	12.
1.1 Preparación suelo	26025	35497	34065	37181	35467	38765	40305	30.89	4.74	4.12	4.26	13.
1.2 Siembra	33193	37275	45793	48643	51297	52756	53216	37.96	30.50	12.02	8.46	3.
1.3 Riego	9460	48569	28766	46634	23858	54617	42053	204.08	-3.98	-17.06	17.12	76.
1.4 Labores culturales	11740	21199	17509	25806	15185	28354	23612	49.14	21.73	-13.27	9.87	55.
1.5 Fertilización	10654	11037	15368	14027	26047	23518	24992	44.25	27.09	69.49	67.66	-4.
1.6 Control de malezas	11191	11066	13820	16247	25098	27864	33341	23.49	46.82	81.61	71.50	32.
1.7 Control de plagas	7738	14282	14493	20951	21389	15024	13201	87.30	46.70	47.58	-28.29	-38.
1.8 Control enfermedades	0	0	0	0	0	0	0					
1.9 Recolección y beneficio	30433	27036	37139	36964	46681	38243	46110	22.04	36.72	25.69	3.46	-1.
1.10 Otros 1/	1062	990	1649	1156	2160	1141	1926	55.27	16.77	30.99	-1.30	-10.
2. Costos fijos	49940	73521	63788	88655	79954	111667	98524	27.73	20.58	25.34	25.96	23.
2.1 Arriendo	39865	59660	49540	70572	62189	91748	78977	24.27	18.29	25.53	30.01	27.
2.2 Asistencia técnica	3000	3514	3818	5703	5406	5905	5609	27.27	62.29	41.59	3.54	3.
2.3 Administración (5% C.V.)	7075	10347	10430	12380	12359	14014	13938	47.42	19.65	18.49	13.20	12.
3. Financiación	13407	22332	27048	33614	35929	30302	35158	101.75	50.52	32.83	-9.85	-2.
4. Imprevistos (5% C.V.)	0	0	0	0	0	0	0					
Total costos/Ha	204844	302804	299438	369878	363064	422251	426375	46.18	22.15	21.25	14.16	17.
Rendimientos (Kg/Ha-seco)	2096	2137	1931	2048	1990	2257	2180	-7.87	-4.16	3.06	10.21	9.
Total gastos/ton	97731	141696	155069	180605	182404	187115	195626	58.67	27.46	17.63	3.60	7.

Fuente: Idena, Oficina de Planeación con base en encuestas regionales.

1/ Transporte de insunos.



Cuadro 18.

COSTOS DE PRODUCCION DEL TRIGO - PROMEDIO NACIONAL
COSECHAS 1988/89 A 1991/92

	COSECHA	VARIACION PORCENTUAL										
	88/89	89	89/90	90	90/91	91	91/92 p					
	Nacional	(3)/(1)	(4)/(2)	(5)/(3)	(6)/(4)	(7)/(5)						
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)					
1. Costos variables	120139	137522	154699	178063	197819	209706	226246	28.77	29.48	27.87	17.77	14.3
1.1 Preparación suelo	17103	16639	18952	23500	27117	28482	28308	10.81	41.23	43.08	21.20	4.3
1.2 Siembra	24415	30246	30839	37061	41151	43003	46841	26.31	22.53	33.44	16.03	13.1
1.3 Riego	0	0	0	0	0	0	0					
1.4 Labores culturales	0	0	0	0	0	0	0					
1.5 Fertilización	20863	22860	26367	29264	33493	37364	39191	26.38	28.01	27.03	27.68	17.0
1.6 Control de malezas	3052	5096	5946	7553	7752	10242	10033	94.82	48.21	30.37	35.60	29.4
1.7 Control de plagas	1262	3396	3420	4728	3054	5111	3652	171.00	39.22	-10.70	8.10	19.5
1.8 Control enfermedades	19922	22063	24346	27046	30280	34173	38905	22.21	22.59	24.37	26.35	28.4
1.9 Recolección y beneficio	32739	36353	43827	47590	53284	49311	56975	33.87	30.91	21.58	3.62	6.9
1.10 Otros 1/	783	869	1002	1321	1688	2020	2341	27.97	52.01	68.46	52.91	38.6
2. Costos fijos	22964	27883	35235	38211	42489	48588	49910	53.44	37.04	20.59	27.16	17.4
2.1 Arriendo	15000	18924	25000	26308	28972	33865	34180	66.67	39.02	15.89	28.73	17.9
2.2 Asistencia técnica	1957	2083	2500	3000	3626	4238	4418	27.75	44.02	45.04	41.27	21.1
2.3 Administración (5% C.V.)	6007	6876	7735	8903	9891	10485	11312	28.77	29.48	27.87	17.77	14.3
3. Financiación	17478	19891	23562	32495	23742	22246	26854	34.81	63.37	0.76	-31.54	13.1
4. Imprevistos (5% C.V.)	0	0	0	0	0	0	0					
Total costos/Ha	160580	185297	213497	248767	264051	280541	314323	32.95	34.25	23.68	-12.77	19.0
Rendimientos (Kg/Ha-seco)	1859	1978	1998	2028	1967	2090	2192	7.48	2.53	-1.55	3.06	11.4
Total costos/ton	68292	71640	83299	91105	102481	107217	116353	21.97	27.17	23.03	-17.69	13.5

Fuente: IDEMA, Oficina de Planeación, encuestas y documentos de Precios de Sustentación.

1/ Transporte de insunos.



Cuadro 18 A.

COSTOS DE PRODUCCION DEL CAFE - PROMEDIO NACIONAL
COSECHAS 1988/89 A 1991/92

	COSECHA	COSECHA	COSECHA	COSECHA	COSECHA	COSECHA	VARIACION PORCENTUAL					
	88/89	89	89/90	90	90/91	91	91/92	(3)/(1)	(4)/(2)	(5)/(3)	(6)/(4)	(7)/(5)
	Antioquia	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)						
1. Costos variables	215210	237232	248848	286730	310680	416142	448508	15.63	20.86	24.85	45.13	44.36
1.1 Preparación suelo	16000	19200	19200	22400	24000	22000	22000	20.00	16.67	25.00	-1.79	-8.33
1.2 Siembra	23000	25600	25600	31200	32000	46000	51100	11.30	21.88	25.00	47.44	59.69
1.3 Riego	0	0	0	0	0	0	0					
1.4 Labores culturales	40000	45600	45600	53200	57000	66000	69300	14.00	16.67	25.00	24.06	21.58
1.5 Fertilización	58540	56740	57600	63950	68440	109500	113020	-1.61	12.71	18.82	71.23	65.14
1.6 Control de malezas	0	0	0	0	0	0	0					
1.7 Control de plagas	13860	18392	23034	25060	29674	48000	53184	66.19	36.25	28.83	91.54	79.23
1.8 Control enfermedades	22790	28100	32484	35900	41154	55842	58402	42.54	27.76	26.69	55.55	41.91
1.9 Recolección y beneficio	33020	36800	37306	45670	48332	57550	68429	12.98	24.10	29.56	26.01	41.58
1.10 Otros 1/	8000	6800	8024	9350	10080	11250	13073	0.30	37.50	25.62	20.32	29.69
2. Costos fijos	28761	31862	32442	44337	45534	54807	60425	12.80	39.15	40.36	23.61	32.70
2.1 Arriendo	18000	20000	20000	30000	30000	34000	38000	11.11	50.00	50.00	13.33	26.67
2.2 Asistencia técnica	0	0	0	0	0	0	0					
2.3 Administración (5% C.V.)	10761	11862	12442	14337	15534	20807	22425	15.62	20.86	24.85	45.13	44.36
3. Financiación	23673	26096	26197	33602	39488	32719	36436	10.66	28.76	50.73	-2.63	-7.73
4. Imprevistos (5% C.V.)	0	0	0	0	0	0	22425					
Total costos/Ha	267644	295189	307488	364668	395702	503668	567795	14.89	23.54	28.69	38.12	43.49
Rendimientos (Kg/Ha-seco)	985	951	917	1040	958	1012	1026	-6.90	9.36	4.47	-2.69	7.10
Total costos/ton	271719	310393	335319	350643	413050	497772	553490	23.41	12.97	23.18	41.96	34.00

Fuente: IDENA, Oficina de Planeación, encuestas y documentos de Precios de Sustentación.

1/ Transporte de insumos.



y excepciones arancelarias previas a la reducción de aranceles, lo que hacían que el arancel efectivamente aplicado fuera bastante menor al arancel de lista. En estas condiciones la reducción o eliminación de los aranceles no implicó un cambio significativo en los precios de estos bienes.

Por otra parte, el efecto de la apertura sobre los precios de la maquinaria agrícola también debería afectar los costos de producción, especialmente debido a la eliminación de gran parte de los trámites de importación y la reducción de los aranceles y de las sobretasas. Si de los costos de producción agrícola se toma un costo ponderado de los costos de preparación de la tierra y de recolección y beneficio como indicador del costo de la maquinaria, se puede observar un descenso de la tasa de crecimiento, lo que podría llevarnos a pensar que la apertura ha producido el efecto esperado sobre estos costos. Sin embargo, es conveniente notar que, por una parte, la tendencia descendente se observaba con anterioridad a la implementación de la política y, de otra parte, este comportamiento no es generalizable a la totalidad de los casos observados. Adicionalmente debe tenerse en cuenta que para que los costos de la maquinaria se redujeran notablemente en un período tan corto de tiempo, sería necesario que el nivel de renovación de equipo -posterior a la apertura- hubiera sido muy alto, lo cual, como puede verse por el valor de los préstamos para inversión en maquinaria y equipo, no sucedió ¹¹/.

En conclusión, la reducción que se registra en el último año en el ritmo de crecimiento de los costos de producción de algunos bienes agrícolas, parece estar asociado más con desaceleración de la inflación general, que responder a la reducción de aranceles de los principales insumos y bienes de capital utilizados por el sector

¹¹ Durante 1992 los créditos otorgados por Finagro para financiación de este tipo de inversión cayó en un 60%. Al respecto, véase "Informe sobre Crédito Agropecuario - 1991", Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, Enero de 1992.



agropecuario.

Lo anterior nos lleva a pensar que las reducciones que se presenten en un futuro en los costos de producción de la agricultura colombiana estarán asociadas, en mayor medida, a la metas económicas que se imponga el gobierno y a la política macroeconómica seguida para lograr estos objetivos. En particular, la búsqueda de estabilidad en el campo de la inflación puede llevar a una reducción en el incremento de los índices de precios de la economía, la cual se vería reflejada en los costos de los insumos producidos domésticamente. Por otra parte, dado que gran parte de los ajustes salariales están determinados por el incremento en el índice de precios al consumidor (IPC), una reducción de este último redonda en un menor incremento de los costos laborales para el sector agrícola. Por último, la revaluación real de la tasa de cambio durante los últimos meses del año pasado y la que cabe esperar en los próximos meses, puede dar lugar a una reducción de los costos de producción debida a una caída en el precio tanto de los insumos, como de la maquinaria proveniente del exterior.

Esto pone en evidencia la necesidad apremiante que tiene el sector agropecuario colombiano de embarcarse en un programa de modernización y capitalización, tendiente el mismo a incrementar los niveles de eficiencia y productividad, de tal forma que el sector esté en capacidad de competir adecuadamente con la agricultura del resto del mundo.

3. Evolución de la Rentabilidad

Una vez analizado el comportamiento de los precios y de los costos, lo que cabría preguntarse es cuál ha sido el efecto de estas variaciones sobre la rentabilidad de los diferentes cultivos. La repuesta nos la muestra claramente el Cuadro 19. A finales de la década de los ochenta se observa un incremento de la rentabilidad para casi todos los productos analizados, la única excepción la



Cuadro 19. INDICADORES DE RENTABILIDAD
 PRECIOS DE SUSTENTACION/COSTOS POR TONELADA

Producto	Cosecha					
	88/89	89	89/90	90	90/91	91
Arroz	125.11	115.76	117.85	116.08	103.33	111.48
Maiz			123.32	123.29	116.06	109.14
Sorgo	105.72	111.67	107.56	110.86	101.48	103.06
Soya	165.76	125.62	122.53	116.28	118.42	115.44
Trigo	140.61	160.52	156.06	166.84	148.32	141.77
Ajonjolí	89.42	89.70	119.45	114.98	127.72	112.49
Prijol	123.29	125.65	134.20	144.02	122.26	101.45

Fuente: cálculos del autor con base en información del Idena.



constituye la soya para la cual se observa un deterioro continuo hasta 1990. La mejora en la rentabilidad de los productos agrícolas es un claro reflejo de las medidas tomadas por la administración Barco durante 1988 y 1989. Así, se ve como la política de protección a la agricultura, a través del manejo de los precios de sustentación, logró el objetivo para el cual fue diseñada: recuperar la rentabilidad que había perdido el sector agrícola a mediados de los ochenta.

No obstante, durante el último semestre de 1990 y el primero de 1991 se observa un fuerte deterioro de la rentabilidad. Esto puede interpretarse como el resultado de dos diferentes factores. En primer lugar, los precios nominales de sustentación se habían mantenido fijos en estos períodos, vislumbrándose, entonces, un cambio en la política agropecuaria que sería reforzado por la adopción de las medidas aperturistas en 1991. En segundo lugar, la reducción en los costos, en los productos en los cuales ésta había operado, no había sido suficiente para contrarrestar la caída de los precios al productor.

De manera que, durante el primer año de funcionamiento de la agricultura bajo condiciones de apertura, se observa una reducción de la rentabilidad de los cultivos analizados. Esto se ha reflejado, a su vez, en un descenso del área cultivada, así como de la producción agrícola, por debajo de lo que tendencialmente cabría esperar.

Si se hace un cálculo del descenso esperado en el área y la producción, como resultado de una reducción en los precios de sustentación, se puede ver que la caída en estas dos variables es mayor que la variación esperada ¹² (ver Cuadros 20 y 21). Las

¹² Con base en las elasticidades precio del área sembrada y la producción, calculadas por la Misión Agropecuaria, se estimó la variación porcentual en estas dos variables, como resultado de las variaciones porcentuales en los precios de sustentación. Este



Cuadro 20. PRODUCCION OBSERVADA Y ESPERADA DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS AGRICOLAS

	Toneladas				Variación porcentual			
	1990-91		1991		1990-91		1991	
	Observado	Estimado	Observado	Estimado	Observado	Estimado	Observado	Estimado
Arroz	731800	722162	1027000	1201502	-8.88	-10.08	-21.81	-8.53
Cebada	29700	29182	76700		0.34	-1.41	8.33	
Maiz	574900	507286	724800	644128	8.70	-4.09	5.90	-5.88
Sorgo	395400	415942	352100	352642	-5.95	-1.06	-1.37	-1.22
Soya	148140	141010	50510	87118	3.16	-1.80	-42.95	-1.61
Trigo	28300	28560	78200	66348	-6.60	-5.74	4.97	-10.94
Ajonjolí	4727	5856	875	2303	-19.88	-0.74	-62.45	-1.17
Prijol	53517	57213	54499	62387	-13.68	-7.72	-22.31	-11.07

Cuadro 21. SUPERFICIE CULTIVADA OBSERVADA Y ESPERADA DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS AGRICOLAS

	Hectáreas				Variación porcentual			
	1990-91		1991		1990-91		1991	
	Observado	Estimado	Observado	Estimado	Observado	Estimado	Observado	Estimado
Arroz	177100	181231	250300	301268	-10.28	-8.19	-22.68	-6.93
Cebada	13500	15505	36800	38600	-14.01	-1.24	-4.66	
Maiz	386000	381307	467300	439583	-0.34	-1.55	3.94	-2.23
Sorgo	145800	148139	113200	122205	-2.47	-0.91	-8.34	-1.05
Soya	77800	71250	24350	42980	7.31	-1.72	-44.22	-1.54
Trigo	15800	16561	36100	34700	-10.23	-5.91	-7.67	-11.25
Ajonjolí	7160	9224	1270	2815	-24.63	-2.90	-56.95	-4.57
Prijol	66384	71137	67358	80722	-12.54	-6.28	-24.06	-8.99

Fuente: Ministerio de Agricultura. Subdirección de Producción Agrícola. SIAE.
Cálculos del autor.



únicas excepciones a este comportamiento las constituyen el maíz y el trigo. En el primer caso, se da una reducción de la producción menor a la esperada y un ligero ascenso del área sembrada, lo cual es contrario a lo que se estimaría según la elasticidad precio. En cuanto al trigo, es el único producto que presenta incrementos tanto en el área como en la producción. De manera que aun cuando se esperaba un incremento en el área y un descenso en la producción, el aumento observado en la primera es un poco superior a lo que se estimaba y la segunda muestra, contrario a lo estimado, un ligero ascenso.

4

Las razones que explican este comportamiento peculiar del trigo están estrechamente ligadas a aquella que determinaron la evolución del área y la producción de los otros productos. El hecho de que el trigo fuera el único producto que no fue liberado y para el cual se mantuvieron condiciones de compra similares a las existentes antes de la apertura, hace que su evolución diverja de la del resto de productos agrícolas. Por el contrario, estos últimos debieron afrontar la iniciación del proceso de apertura y el ambiente de incertidumbre que generó el manejo general de la economía, lo que probablemente dio lugar a que se formaran expectativas negativas en cuanto al comportamiento de los precios. De esta manera, los agricultores pudieron pensar que la variación porcentual en los costos iba a ser aún mayor que la de los precios de sustentación, reflejándose esto en reducciones mayores a las esperadas en el área sembrada y en la producción.

Dentro de los factores que pudieron afectar la formación de las expectativas por parte de los agricultores podemos encontrar las siguientes:

- a) La implementación de la política de apertura en el sector agrícola. Esto incluye reducción de los aranceles y

resultado es el que denominamos como variación esperada.



exposición de la producción nacional a la competencia externa.

- b) Altas tasas de interés debido a las medidas monetarias, en particular la medida del encaje marginal del 100 por ciento, que estuvo vigente hasta agosto de 1991. Esto por un lado podía encarecer la producción agrícola y por otro, significaba un estímulo para desviar recursos hacia actividades más rentables y seguras.
- c) La inseguridad en el campo. El agravamiento progresivo de este fenómeno y su ampliación a las principales zonas agrícolas del país, generan desánimo para la inversión en el campo.
- d) Por último, la reducción de los precios de sustentación y su posterior reemplazo por el mecanismo de franjas de precios.

Los arrendamientos de tierra constituyen un indicador, aunque parcial, del grado de actividad agrícola. Al observarse las estructuras de costos de los diferentes productos, se puede ver que existe una tendencia decreciente en los arrendamientos. Esto parece ser el resultado de una menor presión por las tierras cultivables, en la medida en que el área cultivada se ha venido reduciendo como respuesta al deterioro de la rentabilidad. Esto estaría confirmando el desánimo que se ha presentado recientemente en el sector agropecuario como resultado del proceso de apertura.

A manera de conclusión pudiera decirse que como resultado de la adopción de la nueva estrategia de desarrollo fundamentada en la apertura económica, los precios reales al productor de los bienes agrícolas han venido descendiendo con respecto a los prevalecientes en años recientes. Ello ha llevado a que el nivel de estos precios no difiere sustancialmente de los registrados a principios del



.

decenio de los ochenta. Por otra parte, se ha detectado una reducción progresiva en el ritmo de crecimiento de los costos de producción, la cual parece obedecer, en mayor proporción, al manejo global de la economía, ya que no es claro que las reducciones arancelarias de los insumos agropecuarios hayan contribuido de manera positiva a una caída en los costos totales.

Como resultado del comportamiento de los precios agrícolas y de los correspondientes costos de producción, la rentabilidad del sector se redujo respecto de la vigente antes de iniciarse el programa de apertura económica. Esto trajo como consecuencia la disminución del área sembrada y en algunos casos también de la producción. Los análisis preliminares indican que la reducción en el área sembrada en algunos cultivos transitorios es mayor a la que tendencialmente cabría esperar.

A la situación de merma en la rentabilidad sectorial parece se le adicionó la incertidumbre generada por la puesta en marcha de la apertura en el sector agropecuario, la volatil política macroeconómica y la situación de violencia en el campo. Adicionalmente, el alza en las tasas de interés internas y la mayor seguridad que las inversiones financieras ofrecían, debieron actuar como un incentivo para no dirigir recursos hacia el sector agropecuario.

Es posible pensar que en el futuro se de una recuperación de la producción agrícola en la medida en que la rentabilidad del sector mejore. Esto será posible si se presentan los tan esperados efectos de la apertura sobre los costos de producción, es decir si estos caen lo suficiente como para compensar la reducción que sufrirán los precios al productor al verse, cada vez más, enfrentados a la competencia externa. No obstante, será necesario adoptar algunas medidas si se quiere que los recursos que se trasladaron al sector, durante los últimos años de la década de los ochenta, permanezcan en él. De otra manera, el proceso de sustitución de importaciones



llevado a cabo en dichos años se reversará, con lo cual el sector tornará a una situación similar a la que enfrentaba a principios de los ochenta. De hecho, como se mencionó anteriormente, ya han empezado a presentarse reducciones en el área cultiva de varios bienes.

De manera que, en adelante, deberán implementarse medidas con el fin de promover la participación activa de los agentes privados en el sector. En particular, sería deseable que se pusieran en marcha programas dirigidos a promover la producción y exportación de bienes competitivos en el mercado internacional, así como aquellos que propendan por mejoras en la productividad y la eficiencia de aquellos cultivos que tienen que competir con las importaciones. En otras palabras, el país está en mora de adelantar un programa amplio de reconversión agrícola, el cual le permita al sector enfrentar adecuadamente la apertura económica de tal forma que se aprovechen las relativas ventajas comparativas del sector en materia agrícola.

4. Precios al Consumidor.

La evolución favorable del ritmo de crecimiento de los precios al productor de un gran número de bienes de origen agropecuario se reflejó en la evolución de los precios al consumidor. En 1991, y como se dijo, la inflación, medida como variación porcentual en el índice de precios al consumidor, presentó una tendencia decreciente. Este comportamiento se acentuó en junio y se mantuvo hasta final del año. En particular, se dieron reducciones sustanciales en el ritmo de crecimiento de la inflación de alimentos: se observó una disminución en la tasa de inflación de los precios de los productos agropecuarios sin procesar, mientras que los productos avícolas y ganaderos procesados sufrían un ligero incremento, el cual no alcanzó a afectar la reducción en el ritmo de crecimientos del grupo de alimentos.



Ahora, si se hace un recuento de lo sucedido con los principales precios de los productos agrícolas durante 1991 se verá que para la mayoría de ellos se da un descenso en el ritmo de crecimiento. Así, se dan reducciones en la tasa de inflación para el plátano, la papa, el frijol (desde la segunda mitad del año), el maíz, el pan, el aceite, el azúcar y la panela. Los únicos casos en los cuales se dan incrementos importantes en el ritmo de crecimiento de los precios, es en el de la yuca, el tomate y la carne.

Por lo tanto, tal y como puede verse en el Cuadro 22 durante el año pasado se logró reducir el ritmo de inflación de los alimentos.

Estos resultados ilustran algunos de los beneficios derivados de la apertura económica en el sector agropecuario. En el pasado reciente la política de protección al sector se fundamentó en el traslado al consumidor nacional de los costos de dicha protección, sin embargo, en algunos casos el Estado subsidió la exportación de excedentes, con el fin de garantizarle a los agricultores niveles de precios de venta aceptables. Como resultado de dicha política, los alimentos venían participando de manera creciente en el aumento del índice general de precios. Al reducirse la protección al sector, los precios domésticos deben tender hacia los registrados a nivel mundial, permitiéndole a los consumidores locales apropiarse de dicha reducción en los precios.

La política de protección benefició a ciertos grupos de productos y por ende de agricultores, a través de la discrecionalidad que se tenía en el manejo de los principales instrumentos de la política sectorial. Al establecerse que todo el sector agropecuario es sujeto de la apertura económica, se elimina la posibilidad de utilizar la discrecionalidad como instrumento de premio o castigo, y más bien son condiciones objetivas como las posibilidades que ofrecen los mercados junto a las capacidades internas de producción, las que determinan la composición final de la producción agropecuaria.



Cuadro 22.

INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR PARA ALGUNOS PRODUCTOS AGROPECUARIOS
TASA DE CRECIMIENTO ANUAL
Variación porcentual

	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic
Plátano verde	18.59	15.23	11.75	15.76	17.69	16.73	13.92	11.92	9.03	-2.47	12.55	12.25
Papa	82.42	45.47	21.50	2.82	19.98	31.63	48.23	50.88	26.41	-4.20	-16.24	-16.84
Yuca	-6.50	-4.58	-3.79	0.72	3.03	5.42	14.91	35.03	29.24	34.89	41.36	52.45
Tomate	17.95	6.87	-13.70	1.37	32.53	45.94	41.93	37.38	25.53	53.04	65.00	34.62
Cebolla cabezona	118.27	117.16	75.42	36.62	26.47	-9.40	-23.68	-29.97	-38.52	-39.17	-26.97	-25.79
Cebolla en rana	62.48	81.96	72.34	66.32	58.76	-3.09	-25.28	-13.82	-7.79	-4.88	9.18	26.29
Zanahoria	33.75	39.96	41.81	26.64	10.59	-7.21	-14.31	-12.93	-17.18	-17.67	-2.60	3.60
Arveja verde	46.56	6.80	16.46	59.58	48.97	8.37	6.10	-2.19	-3.82	19.61	-6.46	-10.29
Repollo	30.99	44.36	47.38	42.94	40.79	51.56	45.85	20.69	16.72	12.48	17.08	19.24
Bananos	19.22	24.04	21.66	22.26	20.02	22.68	21.63	19.09	16.88	16.86	18.97	23.40
Guayabas	14.73	28.73	27.12	18.86	20.54	17.36	15.45	14.36	5.63	11.05	24.97	27.22
Naranjas	22.92	23.43	17.73	21.43	24.63	15.21	8.32	2.53	4.18	15.60	17.91	12.62
Limonas	6.91	8.40	9.52	15.98	17.74	6.41	2.61	0.60	8.05	17.69	25.66	25.52
Aguacate	36.67	30.72	32.58	32.49	28.04	18.41	17.26	25.95	25.56	18.04	15.41	8.70
Papaya	18.01	17.18	20.77	23.37	16.68	12.93	35.78	43.44	27.88	17.84	10.65	7.16
Horas	24.22	25.91	19.97	30.50	47.84	42.53	29.61	25.74	33.19	38.66	41.66	42.42
Lulos	19.34	22.85	24.87	24.34	32.80	27.71	26.51	24.85	21.33	22.77	21.13	23.02
Huevos	31.91	32.02	31.36	27.75	24.25	21.63	27.61	35.74	38.38	37.65	28.51	22.62
Frijol seco	17.70	18.55	20.66	19.88	27.38	35.32	35.82	30.28	27.83	26.59	30.30	31.05
Arveja seca	20.10	27.40	31.97	32.40	37.17	48.04	50.48	53.78	51.03	46.68	44.24	39.91
Carne de res sin hueso	40.74	42.52	46.16	51.23	52.20	56.45	61.65	60.99	60.16	60.85	58.34	57.68
Carne de res con hueso	31.69	34.34	37.74	44.14	46.00	50.19	55.21	57.34	57.58	57.96	57.91	57.56
Carne de cerdo sin hues	34.23	31.93	31.18	31.74	32.16	34.48	36.27	33.61	31.94	31.55	32.70	36.56
Leche pasteurizada	30.74	31.72	30.28	30.32	21.27	27.39	29.54	29.61	31.69	33.66	32.95	27.12
Arroz de seco	11.43	-16.96	20.72	26.90	27.64	26.43	25.95	25.58	27.27	29.09	29.56	28.72
Fécula de maíz	29.40	30.25	29.17	29.66	28.19	27.99	28.13	28.53	28.08	25.73	23.90	22.49
Harina precocida de maiz	24.96	20.79	18.72	18.92	18.40	15.48	9.42	5.81	4.19	3.63	4.48	6.48
Pan	27.22	25.90	25.10	25.30	27.35	25.85	22.56	21.26	19.15	19.89	19.18	15.86
Aceite vegetal	28.55	23.62	16.37	14.55	12.83	11.86	11.91	10.27	7.85	3.33	-2.66	-5.60
Azucar	28.11	23.83	29.06	25.68	24.04	21.55	21.73	23.65	24.00	23.53	23.32	21.25
Panela	59.65	58.83	51.95	47.06	39.73	35.15	29.72	29.12	28.17	25.69	18.69	12.70

Fuente: Índice de precios al consumidor por sectores de origen, DANE.



Si como resultado de la caída, en términos reales, en los precios y la rentabilidad de algunos cultivos se dio una reducción en el área sembrada y en su producción, y la demanda interna, aunque no tuvo un comportamiento espectacular, si creció, además de que las importaciones no crecieron, como podría entenderse que no se dió una presión al alza en los precios al consumidor?. La explicación que en este caso podría darse es que, como resultado de la política de protección, los niveles de inventarios eran superiores a los deseados, y que por lo tanto los mismos permitieron garantizar que la oferta en el período siguiente fuera adecuada a los niveles de la demanda doméstica, sin permitir una alza en los precios.

D. Comercio Exterior.

1. Exportaciones

En 1991 el valor de las exportaciones agropecuarias creció a un ritmo inferior que en el año anterior, 15.1 por ciento en comparación con 19.8 por ciento en 1990. Sin embargo, como puede verse, su comportamiento sigue siendo bastante dinámico. En particular, según los manifiestos de aduanas, las exportaciones que han presentado mayores tasas de crecimiento son la carne de bovino (192.4 por ciento), el algodón de fibra corta (155.9 por ciento), los peces ornamentales (50.9 por ciento), el arroz (36.5 por ciento), las flores (35.8 por ciento) y el banano (20.0 por ciento) (ver Cuadro 23).

Este comportamiento muestra que la política de manejo de la tasa de cambio llevada a cabo durante el pasado gobierno, resultó favorable para el desarrollo de las exportaciones agropecuarias, adicionalmente evidencian, como era de esperar, que el programa de apertura, a pesar de las dificultades que en el manejo cambiario y monetario se presentaron durante 1991, no afectaron la marcha de las mismas.

THE UNIVERSITY OF CHICAGO

Cuadro 23.

EXPORTACIONES MENORES
Manifiestos de aduana a/

	Enero-octubre				Tasas de crecimiento anual		Participación en el valor	
	1990		1991		91/90	91/90	1990	1991
	Valor	Volumen	Valor	Volumen	Valor	Volumen		
A. PRINCIPALES ARTICULOS	953.6	2713.7	1143.7	2843.4	19.9	-	43.3	36.4
1. SECTOR AGROPECUARIO	645.0	1429.1	742.2	1426.2	15.1	-	67.60	64.9
Banano (1)	254.5	910.4	305.3	990.3	20.0	8.8	39.5	41.1
Flores	169.5	71.7	230.2	87.9	35.8	22.6	26.3	31.0
Azúcar crudo (2)	110.1	326.3	43.4	159.2	-60.5	-60.5	17.1	5.9
Arroz	17.8	50.3	24.3	83.3	36.5	65.6	2.8	3.3
Algodón fibra corta (2)	14.3	8.4	36.6	21.1	155.9	151.2	2.2	4.9
Algodón fibra larga	21.1	12.6	10.4	5.8	-50.5	-54.1	3.3	1.4
Tabaco negro	18.1	10.4	17.7	11.1	-2.2	6.8	2.8	2.4
Carne de bovino	10.1	7	29.6	17.8	193.4	153.4	1.6	4.0
Peces ornamentales	29.6	31.8	44.6	49.7	50.9	56.0	4.6	6.0
2. SECTOR INDUSTRIAL	222.8	1284.7	282.1	1417.1	26.6	-	23.4	24.7
3. SECTOR MINERO	85.8	-	119.4	-	39.2	-	9.0	10.4
B. DEMAS ARTICULOS (3)	1248.9	810.3	1995.6	1170.3	59.8	-	56.7	63.6
TOTAL EXPORTACIONES MENORES	2202.5	3524	3139.3	4013.7	42.5	-	100	100

a/ Cifras provisionales.

(1) Incluye cajas de cartón corrugado.

(2) Azúcar crudo y caña de azúcar.

(3) Resto de artículos diferentes al carbón, petróleo, café, ferroniquel, oro y a los anteriores.

Fuente: DANE y cálculos FEDESARROLLO.



Pero, si bien las exportaciones agropecuarias presentan la participación más alta dentro de las exportaciones menores (64.9 por ciento en 1991), durante el año pasado crecieron menos que el resto de los grupos componentes. Así, en comparación con el 15 por ciento de crecimiento en el sector agropecuario, las exportaciones menores industriales aumentaron un 26.6 por ciento y las mineras 39.2 por ciento. Este hecho, conjuntamente con la poca diversificación en la oferta exportable de bienes agropecuarios, ponen de manifiesto la necesidad que se tiene de adelantar programas especiales que dinamicen la oferta exportable proveniente del sector agropecuario. Esto se vuelve aún más imperativo si, como se vió anteriormente, el proceso de apertura económica puede significar hechar marcha atrás al proceso de sustitución de importaciones, principal fuente de crecimiento del sector en la segunda mitad de los ochenta.

2. Importaciones

Según los manifiestos de aduana, las importaciones cayeron un 10.4 por ciento a lo largo de los primeros diez meses de 1991. El único grupo que presentó un incremento fue el de bienes de consumo, pues se dio una reducción en las importaciones de materias primas y productos intermedios, bienes de capital y diversos. Dentro de este primer grupo, se dio un aumento de las importaciones de bienes de consumo durable de 10.4 por ciento y de 5.7 por ciento para los no durables (ver Cuadro 24).

Por su parte, las importaciones con destino a la agricultura siguieron el mismo comportamiento. Así, las materias primas y los productos intermedios importados para el sector cayeron en 2.0 por ciento y los bienes de capital en 59.7 por ciento.

III. AVANCES EN EL PROCESO DE REESTRUCTURACION INSTITUCIONAL

Una de las reformas institucionales fundamentales que deben

Handwritten text, possibly bleed-through from the reverse side of the page.

Cuadro 24.

MANIFIESTOS DE ADUANA

	Millones de dólares		Tasa de crecimiento
	1990	1991	91/90
A. BIENES DE CONSUMO	471.7	511.5	8.4
1. Duraderos	270.2	298.4	10.4
2. No duraderos	201.5	213.1	5.7
B. MATERIAS PRIMAS Y PRODUCTOS INTERMEDIOS	2489.6	2370.9	-4.8
1. Combustibles	258.0	219.6	-14.9
2. Para agricultura	200.7	196.8	-2.0
3. Para industria	2030.9	1954.5	-3.8
C. BIENES DE CAPITAL	1711.4	1327.3	-22.4
1. Materiales de construcción	146.7	60.6	-58.7
2. Para agricultura	33.9	21.4	-36.9
3. Para industria	1105.2	965.4	-12.7
4. Equipo de transporte	425.6	279.9	-34.2
D. DIVERSOS	53.5	0.3	-99.5
CKD a/	-	24.8	-
TOTAL IMPORTACIONES	4726.2	4234.8	-10.4

a/ Antes de 1991 las importaciones de CKD no se separaban y se incluían en varios rubros de las importaciones de capital.

Fuente: FEDESARROLLO, Coyuntura Económica, Marzo 1992.

adelantarse en el sector agropecuario colombiano como parte de las políticas de apertura y cambio estructural, es aquella que tiene que ver con el Idema. Es por esta razón que el gobierno nacional viene avanzando en el proceso de reestructuración del dicha entidad. Concretamente, los cambios introducidos están orientados a conseguir que con la reducción y eliminación de la intervención directa del Estado en los mercados de productos agrícolas, el sector opere bajo condiciones de libre mercado y que la responsabilidad de abastecer y suplir la demanda interna de alimentos y materias primas recaiga, principalmente, sobre los agentes privados. Existe la convicción de que el sector privado tiene las facilidades y condiciones necesarias para entrar a manejar la comercialización de los bienes agropecuarios de tal forma que se cumpla el principio del libre juego de mercados. A continuación se analizan los aspectos más importantes del proceso de reestructuración del Instituto.

A. Importación de Bienes Agrícolas

Hasta el año pasado el Idema tenía el monopolio de la importación de granos y oleaginosas, el cual se eliminó desde la promulgación de la nueva Ley Marco de Comercio Exterior. El manejo de los precios relativos -especialmente en casos como el del maíz que es sustituto cercano de productos como el sorgo y la soya, en la producción de concentrados para animales-, los controles cuantitativos y administrativos, tenían como fin incentivar la producción de algunos bienes agrícolas que competían en condiciones de desigualdad con bienes provenientes del exterior. Se argumentaba que los altos subsidios y los controles a la importación de algunos bienes agropecuarios en Europa y los Estados Unidos daban lugar a una situación desventajosa para los productos colombianos. Por lo tanto, con el objeto de absorber la cosecha y proteger los ingresos de los agricultores nacionales, se ataban los cupos asignados para compra de bienes importados al volumen de compra de los productos



nacionales.

Así, durante estos años, el Idema mantuvo una política de altos precios de sustentación que le llevó a acumular, durante ciertos períodos, importantes volúmenes de existencias. En algunos casos, especialmente debido a que los productos enfrentaba un mercado altamente subsidiado a nivel internacional, resultó necesaria la venta en el mercado internacional a precios muy bajos con el fin de salir de las existencias acumuladas por el Idema. En aquellos casos, como el del maíz amarillo (especial para el consumo humano), en los cuales las condiciones del mercado eran más favorables, el peligro de acumulación de inventarios no era alto y existía posibilidad de colocar los productos en el mercado mundial a mejores precios.

En la actualidad, sólo las importaciones de trigo siguen siendo manejadas por el Idema. El hecho de que este mercado se halle altamente subsidiado y regulado a nivel internacional hace que los productores nacionales se encuentren en una situación desventajosa frente a las importaciones. De otra parte, esta situación no afecta solamente la producción de trigo sino sus sustitutos, en particular de aquellos bienes que también pueden ser utilizados, de manera alternativa, para el consumo animal. Se espera que para abril y mayo del presente año los comercializadores privados se vean incentivados a importar trigo y que para 1994 se halla eliminado la licencia previa para este producto. Durante este tiempo el Idema está autorizado para actuar como comercializador en aquellos casos en los cuales los pequeños molineros lo soliciten.

No obstante lo anterior, y teniendo en cuenta los casos recientes de la carne y el arroz en los cuales el sector público se ha mostrado indeciso sobre si dejar que operen los mercados o intervenirlos, se evidencia la necesidad de avanzar de manera más rápida en el proceso de liberación de importaciones agrícolas, de tal forma que los distintos agentes conozcan con claridad las

reglas de juego. De esta forma se facilita la intervención de los agentes privados en el sector agropecuario. Por otra parte, la liberación de importaciones de bienes agropecuarios debe acompañarse con la libertad en las exportaciones y de una reducción de los trámites para la misma. Esto, en razón a que con la liberación de las importaciones se reduce la posibilidad de desabastecimiento interno y, por lo tanto, no existe razón alguna para impedir las exportaciones de bienes básicos de origen agropecuario.

Finalmente, el hecho de que el Idema deje de intervenir de manera directa en el mercado agropecuario no significa que éste deje de actuar cuando existan fallas del mercado tales como una situación de desabastecimiento crítico del país. Sin embargo, sus intervenciones serán esporádicas y se limitarán a estos casos especiales que no puedan ser solucionados por los mecanismos del mercado, lo cual implica que el tamaño del Instituto tendrá que reducirse. Así, en un primer momento, el Idema deberá mantener ciertos niveles de existencias, con el fin de garantizar el abastecimiento en aquellos casos en los cuales la actividad importadora no resulte rentable para el sector privado. Sin embargo, en el futuro éste deberá convertirse en un instituto ágil que maneje y provea información sobre las condiciones del mercado externo e interno de bienes agropecuarios. También deberá de promover la intervención privada en el comercio exterior de bienes agropecuarios, tanto en importaciones como en exportaciones.

B. Comercialización

En cuanto a la comercialización, se prevé que el Estado se retire de las zonas desarrolladas donde los particulares tienen las capacidades y los incentivos para encargarse de esta actividad. Sin embargo, en aquellas regiones del país que se consideran marginadas y/o alejadas y, que por lo tanto, no representan un atractivo para



los comercializadores privados, el Idema seguirá operando como lo ha venido haciendo hasta ahora.

Así las cosas, la infraestructura adquirida por el Idema a través de sus años de operación en las zonas desarrolladas deberá ser transferida al sector privado. Este proceso de transferencia se hará a través de la venta o alquiler de los activos, según lo que se considere conveniente en cada caso. Para esto se ha formado una comisión encargada de lo siguiente:

- Realizar un análisis financiero y económico para determinar el valor del activo que puede quedar en poder de los comercializadores privados.

- Llevar a cabo un análisis del beneficio económico y social de entregar la infraestructura al sector privado. Esto con el fin de determinar si el activo se debe entregar al sector privado o si debe permanecer en poder del Idema. Además, en caso de que la infraestructura física vaya a pasar a manos de los particulares se deberá decidir el procedimiento que se debe seguir: venta o arrendamiento.

Este proceso ya se ha adelantado al entregar en arriendo a particulares las plantas que posee el Idema en los puertos marítimos.

En cuanto a las zonas marginadas del país, se piensa que el Idema debe seguir operando hasta el momento en el cual se considere que el sector privado puede asumir la tarea de la comercialización de los bienes manejados por el Instituto. En la actualidad, aun en el caso de que el precio de compra se igualara al precio de garantía, el precio del Idema seguiría siendo superior al del comprador privado. Esto dado que el costo de los fletes -que en las zonas apartadas es alto- no es descontado por el Idema de su precio de compra al productor, lo cual si hacen los compradores privados.



Mientras operó el monopolio del Idema sobre las importaciones, los beneficios que se derivaban de ello, unidos a las transferencias de aranceles y tarifas por parte del Gobierno Nacional, se destinaron, en parte, a la financiación de las operaciones de comercialización en las zonas apartadas del país, donde la actividad no resultaba rentable para el Instituto. De ahora en adelante estas actividades deberán financiarse por medio de recursos del presupuesto nacional. Ahora bien, si se quiere profundizar en el desarrollo del proceso de comercialización en las zonas marginadas se deberá hacer una mayor inversión en infraestructura de comercialización en dichas zonas. De esta manera, será posible, en el futuro, la incorporación de estas zonas al mercado.

C. Organización Institucional

Una vez transferida la responsabilidad de la importación y comercialización interna al sector privado, el Idema se orientará, entre otras actividades, a la transferencia de tecnología en comercialización (adaptación de productos, almacenamiento, etc.), no sólo para comercializadores sino también para agricultores. En este sentido la ampliación de créditos para almacenamientos por parte de Finagro, apunta a apalancar el proceso de mayor intervención privada en la comercialización de bienes agropecuarios.

Con el objeto de adaptar la institución a sus nuevas responsabilidades, es necesario adelantar una reestructuración de la misma, la cual exige la reducción del tamaño de su planta. Esto ha implicado que para solucionar el problema de exceso de personal se haya diseñado un programa de adelanto de pensiones, así, los trabajadores que se jubilan no son reemplazados por nuevos empleados. En febrero de este año el número de personas que se habían acogido a este plan ascendía a 1.300; sin embargo, se considera que aún es necesario reducir el número de empleados en 1.500, lo cual se piensa que se alcanzará a principios de 1994.



Por otra parte, la reestructuración interna comprende un proceso de automatización en el área financiera, en la comercialización y en la planeación por parte del Idema. Dentro de este proceso se le da una mayor autonomía y capacidad de gestión a las oficinas regionales. Se les transfieren mayores funciones y responsabilidades a las gerencias regionales y al instituto se le confiere el papel de promotor del desarrollo de la comercialización.

Adicionalmente, se plantea la creación de un sistema de información de la situación del mercado que cubra: precios internos, precios externos, condiciones del mercado doméstico e internacional, flujos de comercialización, etc. Para esto se aprovechará la infraestructura desarrollada por el Idema a través de sus años de operación como comercializador. En particular, se pretende dar en servicio al público la información interna y del sector externo, con que debía contar el Instituto para realizar sus operaciones de importación y compra, y que se mantenía restringida a nivel interno.

