INFORME PRESENTADO A LA JUNAC

ORIGINAL.

ANALISIS Y SEGUIMIENTO DE POLITICAS ECONOMICAS PARA EL DESARROLLO Y LA INTEGRACION AGROPECUARIA Y AGROINDUSTRIAL
- COLOMBIA -

Informe Final

Investigadores responsables:
Juan José Perfetti
Adolfo Barajas

Bogotá, mayo de 1990

I N D I C E

1. Esquema Institucional del Sector Agropecuario Colombiano 1

2. Ambiente Macroeconómico y Medidas de Política 4

3. Políticas Agropecuarias y Agroindustriales Vigentes y Adoptadas durante el Segundo Semestre de 1989 14

4. Expectativas de los Agentes 21

5. Evolución Reciente del Sector Agropecuario 24

   5.1 Sector Agrícola 25

   5.2 Sector Pecuario 27

6. Distribución de los Incentivos de la Política 31

   6.1. Efectos de la Política sobre Precios y Rentabilidades -Análisis de Productos Específicos 37

   6.2. Evolución de los Costos de Producción 47

   6.3. Resumen de los Resultados de las Políticas-Productos Individuales 52

   6.4. Efectos de las Políticas sobre Precios al Consumidor 59

7. Perspectivas para 1990. Algunos Comentarios 67

CONCLUSIONES 71

1. Esquema Institucional del Sector Agropecuario Colombiano

El esquema institucional del sector agropecuario colombiano está conformado por el rector de la política que es el Ministro de Agricultura y por los ejecutores de dicha política que son las entidades adscritas y vinculadas al mismo Ministerio. Al Ministerio de Agricultura le corresponde la formulación y adopción de la política agropecuaria, pesquera y de recursos naturales renovables y tiene entre sus principales funciones las siguientes:

- Participar en la definición de la política macroeconómica y en la elaboración del plan nacional de desarrollo, con el objeto de lograr el crecimiento económico y el bienestar social de los sectores agropecuarios e ictiológicos.

- Definir la política sectorial con sujeción al plan nacional de desarrollo.

- Formular los planes agropecuario e ictiológico de mediano y largo plazos, diferenciado por subsectores, regiones, productos, recursos, e instrumentos de política.

Las entidades adscritas y vinculadas al Ministerio de Agricultura son cinco: ICA, INCORA, INDERENA, HIMAT y FONDO DRI. Las demás entidades comerciales del Estado (Banco Cafetero e Idema) y las de economía mixta que son Banco Cafetero, Caja

Agraria, Emcoper, Vecol, Almagro, Cofiagro y las Corporaciones de Abasto.

El INCORA es la entidad encargada de la coordinación institucional de diversas entidades del Estado, para el desarrollo integral y coordinado de los programas de reforma agraria. Al FONDO DRI le corresponde cofinanciar con los municipios y demás entidades públicas y privadas los planes y programas de inversión en las áreas de economía pública. El objetivo del INDERENA es contribuir a elevar la calidad de vida de la población colombiana y al desarrollo sostenible del sector agropecuario, medianta la protección del medio ambienes, investigación, administración, conservación, preservación, manejo y fomento de los recursos naturales renovables en todo el territorio nacional. Por su parte, la entidad encargada del manejo de los distritos de riego y de los programas de inversión en obras de riego y adecuación de tierra es el HIMAT. El ICA tiene como responsabilidad la investigación, la transferencia de tecnología, capacitación y protección a la producción agropecuaria.

Una de las entidades fundamentales en el manejo de la politica agropecuaria del país es el IDEMA y dado que más adelante se hará continúa referencia de la misma, se ha juzgado conveniente presentar de manera más detallada el objetivo y funciones de esta entidad.

El IDEMA tiene como objetivo la regulación del mercadeo de productos de origen agropecuario. Sus principales funciones son las siguientes:

- Comprar, procurar, procesar, vender y distribuir productos de origen agropecuario.

- Mantener en almacenamiento existencias reguladoras de productos agropecuarios.

- Importar productos alimenticios cuyo abastecimiento en el país sea insuficiente.

- Exportar excedentes de productos agropecuarios.

- Intervenir en el mercadeo de productos agropecuario de especial interés nacional.

El Instituto maneja una serie de instrumentos de la política sectorial como son los precios de sustentación, compras, importaciones, almacenamiento, etc.

2. Ambiente Macroeconómico y Medidas de Política

La década de los ochenta arrojó un balance relativamente favorable para Colombia si se le compara con el resto de las desajustadas economías latinoamericanas: su crecimiento real promedio (3.35%, según estimativos de FEDESARROLLO) fue el más elevado de la región, y registró el segundo nivel más bajo de inflación promedio después de Chile (23.5).

Sinembargo, los resultados de 1989 en materia de crecimiento e inflación, así como el examen más detallado de la actual estructura y principales fuentes de crecimiento de la economía, proyectan una imagen mucho menos alentadora. Pese a que se superó el punto más hondo de una de las peores crisis económicas que haya vivido el país desde los años treinta, los cambios que hoy se están produciendo en el entorno internacional y una mirada con perspectiva de largo plazo a la economía colombiana, sugieren la necesidad de una pronta restructuración del sector productivo público y privado, así como de un viraje en la orientación de ciertos aspectos de política económica.

Al comenzar esta nueva década, la naturaleza de los problemas económicos, y los principales retos de política que enfrentan la autoridades, son diferentes a los que han ocupado el primer puesto en la agenda de los últimos años. Si bien en la actualidad no existe la presión de una inminente crisis

cambiaria, o de un desboradamiento del gasto público y de la emisión monetaria, tanto la actual administración como el gobierno futuro, deben comprometerse en la dificil tarea de asegurar una senda de crecimiento con menor inflación, mucho más dinámica y estable que la observada en los últimos cinco años. De lo contrario la (todavia) excesiva dependencia de la economía colombiana de actividades de orígen primario, y su gran vulnerabilidad a shocks de origen externo, implicarán la aparición recurrente de crisis de corto plazo y la continuación del estancamiento industrial de largo plazo.

La superación de dicho estancamiento, y la eliminación gradual del tipo de inflación que vive la economía en este momento, son objetivos mucho más exigentes y difíciles de lograr que el solo ajuste de los desequilibrios financieros del sector público y externo; siendo estos últimos, naturalmente, una condición necesaria (aunque no suficiente) para lograr los primeros. Por una parte, su solución no puede lograrse en un horizonte temporal muy corto; de allí que, para garantizar que se produzcan los cambios deseados en la estructura productiva, resulte crucial la credibilidad y estabilidad de largo plazo de las políticas. Por otro lado, los logros dependen no solo de la disciplina y buen criterio de las autoridades económicas. La reacción e iniciativas privadas, así como el funcionamiento general de todas las instituciones del país, son factores cruciales para "cambiar la pendiente" de la trayectoria de

crecimiento del producto nacional, y hacer más equitativa y eficiente su distribución.

El año de 1989 fue particularmente inestable en términos de producción y expectativas, lo cual se reflejó en una gran volatilidad de los indicadores de opinión sobre la situación económica arrojados por las encuestas realizadas por FEDESARROLLO. En consecuencia, las proyecciones de esta institución, así como las del propio gobierno, sufrieron cambios significativos a lo largo del año, superiores a los que normalmente se producen debido a la incertidumbre característica de las variables económicas.

Los indicadores más recientes señalan que el clima económico durante el último trimestre de 1989, en gran parte influenciado por el deterioro en la situación de orden público y el rompimiento del Pacto Cafetero Mundial, fue excesivamente pesimista; dicho negativismo fue especialmente marcado al interior del mismo gobierno, el cual redujo sus proyecciones de crecimiento del PIB para 1989, de 3.6% (estimativo del Plan Financiero de julio), a 3.0% durante los últimos meses del año. Si bien se produjo un deterioro muy marcado, incluso superior al esperado, en la actividad comercial y de la construcción-sectores cuya demanda es particularmente sensible a las expectativas respecto al ciclo económico-, la pérdida de dinamismo en la industria fue notablemente inferior a la

proyectada a comienzos de diciembre. Lo anterior, sumado a un desempeño más favorable de la minería que lo previsto inicialmente, sugieren que la economía creció en 1989 a una tasa cercana al 3.5%.

Pese al cambio favorable que implican las cifras anteriores, de acuerdo con los resultados de la encuesta de opinión que FEDESARROLLO realiza anualmente sobre los determinantes de la inversión en el sector industrial, esta fue inferior a la inversión que se tenía planeada a comienzos de 1989. Igualmente, se observa una disminución en los planes de inversión para 1990 con respecto a 1989. Según los empresarios encuestados, los principales factores que han determinado esta tendencia son la incertidumbre asociada con el futuro comportamiento de la demanda, y con respecto a las medidas del gobierno en materia de política comercial (tanto de exportaciones como de importaciones).

Dado el alto grado de incertidumbre que aún persiste en la economía, las proyecciones de crecimiento del PIB para este año oscilan dentro de un rango amplio: entre 3.2% y 3.9% aproximadamente. Para los primeros meses de 1990 cabe esperar un repunte significativo en los sectores industrial, del comercio y la construcción, a juzgar por los resultados de las encuestas de opinión realizadas por FEDESARROLLO (y FENALCO, en el segundo caso). Por el contrario, para las actividades del sector

primarrio se augura un menor dinamismo, particularmente en el renglón de la minería donde el terrorismo ha aparecido nuevamente en escena como elemento fuertemente perturbador.

En lo referente al sector externo, sin duda el hecho más sobresaliente durante 1989 fue el balance positivo en la balanza en cuenta corriente. El deterioro observado en la balanza de servicios financieros (la relación entre intereses pagados y exportaciones aumentó significativamente), fue más que compensado por el superávit comercial y de servicios no financieros. Si bien las exportaciones totales tuvieron un comportamiento muy favorable (crecieron 11%, en contraste con la cifra de 1.6% en 1988), el resultado anterior se explica fundamentalmente por la dramática caída del valor en dólares de las importaciones diferentes a combustibles: 0.7%, según reportes preliminares del DANE.

El temor a un deterioro severo en las finanzas del Fondo Nacional del Café y en el balance corriente del Gobierno Nacional Central (principalmente por el efecto de la caída en la actividad económica sobre los ingresos tributarios), las autoridades económicas reaccionaron de forma que, a la luz, resultó excesivamente contraccionista: la inversión pública del Gobierno Nacional Central disminuyó 26% en términos reales, y el déficit del sector público consolidado fue inferior en 0.9 puntos del PIB con respecto a la meta que se tenía inicialmente. En dicho

resultado, contribuyó el bajísimo nivel de ejecución de la inversión del sector eléctrico (se realizó menos del 60% de lo presupuestado) por falta de financiamiento externo, y el inesperado monto de superávit en Ecopetrol y el Fondo Nacional del Café.

Finalmente, y este es quizás el fenómeno más preocupante de la coyuntura actual, la tasa de inflación de los productos no agropecuarios y de los servicios viene presentando una continúa tendencia alcista desde 1988, que la ubicó en un nivel cercano al 30% en el mes de febrero del presente año. No sobra anotar que dicho fenómeno se presentó dentro de una coyuntura en la cual la tasa de crecimiento promedio de los medios de pago se situó por debajo de la de 1988 (año último considerado "contraccionista" en términos monetarios), y el déficit del sector público disminuyó. El significativo incremento de los salarios reales, los recientes reajustes de algunas tarifas de servicios públicos y en los últimos meses, el aumento de la tasa de cambio real, sugieren que el comportamiento del índice de precios puede estar reflejando en gran parte una inflación de costos.

Las perspectivas para 1990 en materia de comercio exterior y finanzas públicas, son las de un incremento en los déficit externo y fiscal equivalentes a 2 y 0.5 puntos porcentuales del PIB, respectivamente. Ello, partiendo de la base de que las medidas recientes de liberación generan un incremento de 15% en

las importaciones, y bajo supuestos relativamente pesimistas en materia de ventas externas de café (el incremento reciente del precio externo del grano, a niveles superiores a US$1/lb, en este momento no parece que vaya a perdurar por mucho tiempo), producción petrolera, y crecimiento general de la economía (3.2%). Igualmente, los cálculos anteriores suponen que la tasa de devaluación nominal e inflación se coloquen en niveles de 30% y 26%, respectivamente (inferiores a los actuales).

Analizando el comportamiento reciente de la economía colombiana bajo una óptica de más largo plazo, surgen diversas inquietudes que proyectan sombras sobre la posibilidad de mantener en el futuro tasas de crecimiento similares a las de la década de los años setenta (superiores al 5%). Los aspectos que en el momento parecen obstáculos más severos para el crecimiento estable de la economía se pueden resumir en los siguientes puntos:

i. El incremento secular en la tasa de inflación de los precios de la producción urbana a lo largo del último lustro.

ii. Inflexibilidad a la baja en las tasas de interés nominal.

iii. La gran inestabilidad en las fuentes de crecimiento; si bien el PIB creció a una tasa promedio del 4.3% entre 1985 y 1989, esta se explica en algunos años por el dinamismo de la industria, en otros por la construcción pública y en otros por la

minería o la agricultura. De esta manera, no hay un patrón claro de desarrollo.

iv. En parte como consecuencia de lo anterior, la estructura exportadora es igualmente volátil. Pese a la pérdida de dependencia del café como fuente de ingresos externos, más del 70% de las exportaciones son de origen primario o agroindustrial. Dada la incertidumbre e inestabilidad típica de los mercados de estos productos, la solidez del sector exportador colombiano todavía está en entredicho.

v. La pérdida de dinamismo en la mayoría de los renglones de exportación del sector industrial (salvo la rama de confecciones) es preocupante, máxime si se tiene en cuenta que la política cambiaria ha sido activa en el período reciente. Ello puede estar siguiendo la presencia de uno o varios de los siguientes obstáculos para la exportación:

a. Pérdida de competitividad por baja productividad, o por elevado nivel de costos salariales y de insumos (importados y nacionales).

b. Restricciones en la oferta de insumos importados o nacionales.

c. Cuellos de botella en materia de transporte interno y externo.

d. Restricciones comerciales en los paises de destino.

vi. El déficit estructural en algunas empresas de servicios públicos, y su excesiva dependencia de recursos externos para realizar las inversiones que requieren las necesidades de crecimiento de la economía.

De igual forma, resulta preocupante la también creciente dependencia por parte de estas empresas, de los recursos prestados por otras entidades superavitarias del sector público para cubrir el servicio de la deuda externa y otros gastos; dichos préstamos, inicialmente otorgados con un carácter temporal o de "emergencia" se han convertido casi que en una transferencia obligatoria.

La superación de muchos de estos obstáculos requieren de una estrategia global de flexibilización de los mercados financieros y reales, acompañada de una racionalización del gasto público y de una reestructuración del sistema general de subsidios como los que se proponen en esta revista.

En este sentido, la liberación de importaciones no es sino un elemento de dicha estrategia; por sí sola, ella no puede garantizar milagrosamente una reducción de la inflación, aumento de la productividad y fomento de las exportaciones

manufactureras. Si no viene acompañada de otras políticas tendientes a eliminar barreras naturales al comercio y otras distorciones, y si no se coordina estrechamente con la política de exportaciones, su impacto será muy reducido en términos de una efectiva reasignación de recursos.

Un elemento importante para el éxito de este tipo de estrategia es la claridad y credibilidad que tengan las políticas que la componen. En este sentido, el anuncio previo de un cronograma o plan de acción claro en materia de liberación, así como la respectiva consistencia en la actuación de las autoridades, resulta crucial para inducir cambios en las decisiones de los agentes. Ello es deseable incluso a pesar del riesgo en materia de especulación que pueden generar anuncios de este tipo. Las medidas que adoptó el gobierno al respecto en días pasados cumplieron varios de los requisitos que diversos analistas (incluido FEDESARROLLO) habían señalado como condiciones para que dicho proceso no resultara autodestructivo; el principal de ellos es que se acogió un sistema gradual de liberación. Sin embargo, la política no cumple satisfactoriamente los requisitos de "transferencia" o claridad, y para que sea más "creible" en sus objetivos de largo plazo, debe complementarse en forma rápida con un esquema consistente de fomento exportador y de remoción de otras barreras para la importación de tecnología y la comercialización.

3. Politicas Agropecuarias y Agroindustriales Vigentes y Adoptadas durante el Segundo Semestre de 1989

La politica agropecuaria del actual gobierno, tiene como objetivo general la protección a la producción nacional, con el fin de conseguir aumentos en producción y productividad, así como garantizar un adecuado abastecimiento del mercado interno. Para tal efecto se han venido utilizando una serie de instrumentos de politica tales como, precios de sustentación, control y manejo de importaciones, compras directas del Idema, mecanismos de compensación, etc. Esto ha tenido como efecto el aumento del nivel de protección nominal al sector. Otras políticas como la cambiaria, han contribuido, aunque en menor medida, al logro del objetivo de protección a la agricultura colombiana.

La politica agrícola seguida en los últimos años en Colombia representa un cambio importante respecto al manejo dado en anteriores periodos, ya que no solo se favorece un grupo determinado de productos, como sucedió en el pasado, sino que se protege en general al sector. Dadas las caracteristicas de la agricultura colombiana a mitad de la anterior década, las mayores posibilidades de crecimiento de la misma estaban en la sustitución de importaciones, razón por la cual se le dió, en la presente administración, un mayor énfasis al proceso de sustitución tanto en la producción como en el consumo.

En los dos últimos años el gobierno nacional ha venido aplicando de manera más decidida la politica de protección al sector agropecuario. En razón a que ella representa el marco de politica a ser aplicada a nivel de los diferentes productos, entre los cuales se cuentan algunos de los seleccionados para el presente proyecto, se ha considerado de gran importancia describir de manera sucinta la principales caracteristicas de la mencionada politica.

Según el gobierno, el aumento de los precios de los alimentos y su consecuente efecto sobre el nivel general de precios, se debia a un fenómeno inercial. Los precios de los alimentos se habían acelerado a prinicipios de 1988 en razón a inadecuados manejos de los inventarios en manos del Idema y de las importaciones. Este fenómeno de aumento en el precio al consumidor estaba, sin embargo, acompañado de un deterioro de los términos de intercambio del sector como resultado del aumento en los costos de producción. La inversión pública en investigación y transferencia de tecnología, así como en adecuación de tierras se había reducido de manera sustancial desde mediados de los setenta. Estas dos circunstancias conllevaron la reducción en rentabilidad de las actividades del sector asi como su pérdida de competitividad.

Se pensaba, asi mismo, que no se había logrado aumentar la producción de alimentos para combatir la pobreza y mejorar la

dieta alimentaria de los colombianos y principalmente de los más pobres. Adicionalmente, en los últimos quince años el sector agropecuario no habia exhibido el papel protagónico qu deberia tener. En este sentido se señalaba que el manejo dado en el pasado a la politica macroeconómica y sectorial era errado, ya que no apuntaban hacia el objetivo de la seguridad alimentaria. Como resultado de lo anterior, el Ministerio de Agricultura perdió su liderazgo, se debilitó institucionalmente y su campo de acción quedó condicionado por la politica macroeconómica. Adicionalmente, el sector no contaba con un sistema unificado de crédito agropecuario, lo que hacia que el mismo se encontrara descoordinado.

De acuerdo a lo anterior, la politica agropecuaria del presidente Barco se propuso, como una de sus tareas fundamentales, recuperar el dinamismo de la producción agropecuaria, mediante la protección a la producción nacional. Para lograrlo, era indispensable devolverle la perdida reantabilidad al sector, aumentar la inversión pública, facilitar el acceso de los campesinos a los factores productivos, fortalecer las instituciones encargadas del diseño y ejecución de la politica sectorial y promover la organización de los productores campesinos.

Asi las cosas, El Ministerio de Agricultura adoptó un plan de acción, el cual buscaba cumplir con el doble propósito de

generar resultados en la producción agropecuaria en el corto plazo y, al mismo tiempo, comenzara a superar los obstáculos impuestos por la falta de tecnologia y la contracción de la frontera agricola. En palabras del propio Ministro de Agricultura. "Lo que debiamos hacer era comprar tiempo para desarrollar la politica de más largo plazo". Para tal efecto, se dió un orden a los problmas de acuerdo a la jerarquización de la estrategia y se procedió a adoptar un programa de "choque" para recuperar el protagonismo del sector agropecuario en la actividad económica colombiana.

El programa de choque, o estrategia de corto plazo, tenia dos componentes principales: manejo de precios y Plan de Oferta Selectiva (POSA). Se consideraba que los precios de sustentación eran el principal elemento de choque, con el cual se lograba iniciar el proceso de crecimiento sostenido y estable del sector. Se les concebia como el medio expedito para conseguir, en el corto plazo, tanto aumentos en los ingresos de los productores del campo como incrementos en la producción agropecuaria. En los semestres B/88 y A/89 los productos a los cuales se les fija precios de sustentación sufrieron alzas considerables en los mismos, -siendo los más favorecidos los incluidos en el POSA-, las cuales superaron a los correspondientes costos de producción, de tal forma que se lograra recuperar el rezago entre precios y costos.

El Plan de Oferta Selectiva pretendía centrar los esfuerzos de los diferentes instrumentos de la política sectorial en ocho productos, entre los que se encontraban maíz y arroz. Estos bienes se consideran como básicos para la alimentación de los colombianos y para la economía campesina. El sentido de la selectividad era múltiple, ya que se pretendía incidir drásticamente sobre los bienes que venían afectando más negativamente la canasta familiar, coadyuvar al mejoramiento de la dieta alimenticia, llegar a las zonas de economía campesina y finalmente, que el Ministerio de Agricultura recuperara el lederazgo en materia de planificación de la política agropecuaria. Adicionalmente, el gobierno consideraba que el concepto de variedad implícito en el POSA permitía controlar más facilmente la inflación y que la diversidad brinda, a un costo menor, todos los nutrientes deficitarios en los estratos bajos de la población.

Aunque en general se pretendía mejorar el abastecimiento interno de bienes agropecuarios y reducir sus precios al consumidor, mediante una mayor producción y productividad, al igual que con la reducción de costos, para cada producto en particular se tenían objetivos diferentes. En el caso del arroz se quería retornar a la autosuficiencia y generar un margen adicional para exportar o mantener un margen de maniobra interno; con maíz se buscaba alcanzar la autosuficiencia. Con la soya el objetivo era avanzar en el proceso de sustitución de

importaciones, en frijol era lograr incrementos en la producción y productividad, con las hortalizas se pretendía aumentar su disponibilidad interna mediante mayor producción. En el caso de la leche, la estabilización de la producción era la prioridad del POSA y, en carne, se buscaba solucionar los problemas de comercialización interna que afectan este producto.

El diseño de la estrategia consideraba, entre otros puntos, los siguientes: planificación por producto desde la siembra y estableciendo objetivos y metas de corto y mediano plazo. Se puso a disposición del plan la totalidad de instrumentos de política: semillas, asistencia técnica, crédito, precios de sustentación y de intervención, mercadeo, información, etc. y la capacidad institucional. Adicionalmente, y con el fin de no generar sustitución o competencia por la tierra, se seleccionaron regiones en las que se promovía más intensamente el plan. El gobierno consideraba que en algunas regiones existía capacidad ociosa de los recursos tierra y mano de obra.

Como ya se dijo, los precios de sustentación fueron el principal instrumento de la política agrícola adoptada en Colombia en los dos últimos años. Los criterios básicos utilizados en la fijación de precios de sustentación son: el comportamiento de los precios internacionales, costos internos de producción, cambios en los precios relativos nacionales y política general de precios. El gobierno considera que los

precios de sustentación son la forma más expedita de actuar sobre las expectativas de producción de los agricultores, ya que con los mismos se les está dando señales a estos agentes de que corran o no el riesgo de cultivar la tierra.

En materia crediticia, el Ministerio de Agricultura adoptó una serie de medidas tendientes a dotar al sector agropecuario, y muy especialmente a los productos que hacen parte del POSA, de recursos crediticios suficientes y oportunos. Entre otras se aumentó el cubrimiento de costos de producción por hectárea cultivada y se modificó el sistema de liquidación de los intereses de anticipados a vencidos. Otros instrumentos que apoyan el POSA eran el adecuado y cuidadoso manejo de las importaciones, así como la conformación de existencias reguladoras, por parte del IDEMA, para intervenir en el mercado.

Respecto a la reducción de costos de producción, hay varios frentes en los que se ha venido actuando como se observa en las tablas 1 y 2. Concretamente se trabaja en:

i) Ampliación de la frontera agrícola a través de infraestructura física y desarrollo de variedades apropiadas a las nuevas zonas de producción.

ii) Transferencias de tecnología para lograr una mayor racionalización en el uso de insumos que incluye un uso más

eficiente del agua de riego y el control integrado de las plagas. La creación del Sistema Nacional de Transferencia Tecnológica cumpliría una función primordial en la investigación y difusión de tecnología apropiada para este propósito.

iii) La reducción de los costos de fertilizantes y agroquímicos, a través de reducción de aranceles y para-aranceles, y de la liberación de los precios internos.

iv) Reducción de los fletes y costos portuarios.

v) Reducción de los costos de trámite de los créditos agropecuarios, para así operar sobre el componente de costo financiero que se considera el más importante para el agricultor. Esto se hace a través de la creación de la libreta agraria que permite un desembolso mucho más rápido de los créditos.

4. Expectativas de los Agentes

Uno de los aspectos considerados en los términos de referencia del presente proyecto era el interés e importancia de consultar las expectativas de los diversos agentes. En la tabla 2 se presentan las expectativas del sector público, el privado y el académico respecto a POSA, al componente de mediano y largo plazo y, finalmente, sobre el proceso de integración agropecuaria.

Según el sector público, la política de POSA rindió los resultados esperados ya que se logró aumentar la producción agropecuaria y en especial de los productos objeto del plan, también los ingresos de los agricultores aumentaron, se controlaron los precios al consumidor, hubo una mayor y mejor intervención del Idema en la compra de cosechas y el área sembrada se incrementó. Los diferentes representantes gubernamentales manifestaron que el crédito es un elemento clave para el manejo sectorial de corto plazo, en tanto que el gasto público es fundamental para el mediano y largo plazo. Los precios de sustentación tienen efecto diario y se consideran como mecanismo de choque. El manejo de importaciones y las compras del Idema ayudaron a alcanzar los resultados obtenidos del POSA.

Por otra parte, el sector privado considera que el POSA es efectiva como política de corto plazo y por lo tanto debe ser temporal. Aunque se lograron aumentos en la producción, los que permitieron que los precios al consumidor se redujeran con aumentos simultáneos en los precios e ingresos de los agricultores, en un plazo mayor cabe esperar que se repita el ciclo normal de la "telaraña", pues no se ve que se esten adoptando medidas que eviten éste fenómeco. Quien finalmente paga la política del POSA es el consumidor colombiano. Los resultados del POSA son logros de una política de restricción de importaciones e incrementos de precios, ya que estos dos factores explican los resultados obtenidos. El incremento en los precios

de sustentación es el responsable del aumento en los costos de producción de todo el secto agropecuario.

Para el sector académico la mayor producción obtenida no responde a la política del POSA, ya que el aumento en la producción agropecuaria se explica por los correspondientes incrementos en la producción de bienes no objeto de la política de precios. Los precios afectan principalmente al área sembrada y en menor medida a los rendimientos. Así las cosas, los mayores volúmenes producidos de bienes incluidos en el POSA responden a aumentos en los rendimientos, los cuales, como ya se estableció, no se ecplican por mayores precios. Una variables que ayudó a conseguir los resultados fueron el clima favorable y la apertura de nuevas vias. Como resultado del POSA, el balance Oferta-Demanda del sector se desajustó, generando excedentes de oferta y se transfirieron ingresos en favor de los bienes comercializables y en detrimento de los campesinos.

Mientras el gobierno nacional sostiene que se vienen adoptando una serie de medidas tendientes a reducir los costos de producción, el sector privado considera que no son claras las acciones y/o resultados de las políticas. En la Tabla 2 se presentan los argumentos que cada uno de los sectores esgrime para sustentar su posición.

Respecto a los resultados de la politica del POSA en el caso del arroz, ambos sectore, público y privado, reconocen que la politica fue exitosa. Este es un caso esencial pues la estrategia fue concertada entre los dos sectores. Por el contrario, en el caso de la papa el estado reconoce su incapacidad de afectar la marcha para mejorar la comercialización de los productos perecederos. El sector privado propone una serie de acciones que podria adelantar el estado, a fin mejorar las condiciones de oferta del producto.

Con relación a la Integración Agropecuaria a nivel de la subregión andina, fueron pocas las reacciones del sector público sobre este tema, excepto por algunos apartes en discursos del Ministerio de Agricultura de Colombia (Ver Tabla 2). Por su parte, el sector privado considera que el Pacto Andino es un proceso histórico al cual debe llegar la subregión y es responsabilidad de los estados acelerar el proceso. Se cree que la realización de convenios o acuerdos a nivel de producto o bilaterales, podrían ayudar a acelerar el proceso. Los académicos consideran que la integración andina es un imposible.

5. Evolución Reciente del Sector Agropecuario

La producción agropecuaria colombiana creció durante 1989 en un 4.8%, -un 6.1%, si se incluye el sector cafetero-, que corresponde a un aumento respecto al crecimiento real observado

en 1988 que fue del 4.5%. En particular, la producción agrícola no cafetera tuvo el mayor dinamismo observado durante toda la década de los ochenta, y su crecimiento durante este último año fue tal que compensó la caída observada en la producción de café.

5.1 Sector Agrícola

En términos agregados el desempeño del sector agrícola colombiano en 1989 fue bastante positivo. De acuerdo con información gremial, el valor real de la producción agrícola-excluyendo café- creció en un 6.9%, con un incremento de área cosechada del 7.0% y de los rendimientos del 0.5% (ver Cuadro 4.1). Este crecimiento en el valor de la producción se compara muy favorablemente con las tasas alcanzadas en los dos últimos años: 3.3% en 1987 y 4.4% en 1988, y obedece, en algún grado, a factores climáticos que tuvieron incidencia primordialmente sobre los rendimientos, así como a la efectividad de la política sectorial, la cual se discutirá más adelante.

El valor real de la producción de café cayó en 1989 en 6.6% debido a problemas climáticos, sanitarios y técnicos que afectaron negativamente los rendimientos físicos del cultivo, al tiempo que la situación de quiebre del sistema de cuotas en el Pacto Cafetero generaba un estancamiento en las áreas sembradas.

Cuadro 4.1

	Superficie (Miles Ha.)			Rendimiento * (Kg/Ha)			Valor de la Producción (Millones $ de 1981)		
	1988	1989	Var. %	1988	1989	Var. %	1988	1989	Var. %
TRANSITORIOS	2125.27	2256.58	6.18%	7875.94	8129.93	3.22%	130929	136722	4.42%
Cereales	1385.01	1526.25	10.20%	3219.02	3106.89	-3.48%	51065	55233	8.16%
Arroz	372.37	432.543	16.16%	4611	4334	-6.01%	24212	26433	9.17%
Maíz	656.61	765.88	16.64%	1442	1417	-1.73%	14934	17121	14.64%
Sorgo	263.481	228.307	-13.35%	2826	3089	9.31%	9630	9121	-5.29%
Cebada	52.22	54.36	4.10%	1738	1845	6.16%	1263	1396	10.53%
Trigo	36.33	41.158	13.29%	1748	1748	0.00%	1026	1162	13.26%
Avena	4	4	0.00%	2	2	0.00%	n.d.	n.d.	
Oleaginosas	329.009	306.153	-6.95%	1122.93	1267.85	12.91%	11017	10327	-6.26%
Algodón Semilla	248.449	190.888	-23.17%	877	824	-6.04%	7983	5766	-27.77%
Soya	61.22	92.6	51.26%	1885	1916	1.64%	2662	4092	53.72%
Ajonjolí	12.35	14.255	15.43%	606	626	3.30%	214	255	19.16%
Maní	4.47	5.35	19.69%	1409	1598	13.41%	158	214	35.44%
Girasol	1.45	2.7	86.21%	1593	1519	-4.65%	n.d.	n.d.	
Canola	1.07	0.36	-66.36%	1224	1194	-2.45%	n.d.	n.d.	
Otros Cultivos	659.699	615.068	-6.77%	12410.7	13024.4	4.95%	68847	71162	3.36%
Algodón Fibra	248.449	190.888	-23.17%	557	527	-5.39%	5069	3687	-27.26%
Papa	170.1	172.5	1.41%	14814	15633	5.53%	24298	26004	7.02%
Frijol	128	132.4	3.44%	749	738	-1.47%	4556	4641	1.87%
Tabaco Rubio	8.32	8.68	4.33%	1555	1539	-1.03%	514	531	3.31%
Hortalizas	104.83	110.6	5.50%	14166	14164	-0.01%	34410	36299	5.49%
PERMANENTES	1167.43	1267.65	8.58%	3783.25	3598.02	-4.90%	111566	122563	9.86%
Banano y Plátano	393.82	426.83	8.38%	8884	8531	-3.97%	27132	28204	3.95%
Caña	332.092	356.38	7.31%	7622	7778	2.05%	48577	53155	9.42%
Tubérculos y Raíces	169.9	198.6	16.89%	650.954	886.038	36.11%	12166	14847	22.04%
Arracacha	5	5.2	4.00%	4	9.6	140.00%	n.d.	n.d.	
Ñame	16.1	19.4	20.50%	7783	9139	17.42%	1015	1437	41.58%
Yuca	148.8	174	16.94%	8613	8857	2.83%	11151	13410	20.26%
Oleaginosas	66.2	73.96	11.72%	3726.88	4125.31	10.69%	8518	10728	25.95%
Palma Africana	51.9	58.3	12.33%	3443	3945	14.58%	7335	9441	28.71%
Coco	14.3	15.66	9.51%	5487	5448	-0.71%	1183	1287	8.79%
Otros Cultivos	205.42	211.88	3.14%	9313.91	9143.47	-1.83%	15173	15629	3.01%
Cacao	112.25	119.44	6.41%	482	472	-2.07%	5678	5921	4.28%
Fique	19.54	18.54	-5.12%	1223	1202	-1.72%	739	689	-6.77%
Tabaco Negro	13.08	10.4	-20.49%	1740	1707	-1.90%	n.d.	n.d.	
Frutales	60.55	63.5	4.87%	15724	15443	-1.79%	8756	9019	3.00%
Café	973.2	973.2	0.00%	728	680	-6.59%	51712	48279	-6.64%
TOTAL AGRICULTURA	4265.9	4497.43	5.43%	5067.58	5154.55		294207	307564	4.54%
SIN CAFE	3292.7	3524.23	7.03%	5992.99	5987.71		242495	259285	6.92%

Fuente: Revista Nacional de Agricultura, SAC.

* El rendimiento promedio de cada subgrupo se calculó ponderando por valor real de la producción.

El comportamiento de la producción agrícola durante 1989 fue especialmente dinámico en el caso de los cultivos anuales y permanentes, los cuales crecieron en un 9.9%, y en menor grado en los transitorios cuya producción real creció en 4.4%.

Entre los cultivos individuales sobresalen los crecimientos en soya (53.7%), trigo (13.3%), ajonjolí (19.3%), maíz (14.7%), arroz (9.2%), cebada (10.5%), Hortalizas (5.5%), y maní (35.7%). Para todos estos productos con la excepción del arroz se dieron aumentos simultáneos en área y rendimientos físicos. Dentro de los cultivos anuales y permanentes también se observó un aumento generalizado en áreas y rendimientos; únicamente unos pocos productos sufrieron reducciones significativas en sus rendimientos.

Como resultado de las buenas cosechas obtenidas durante el año de 1989, se ahondó aún más en el proceso de sustitución de importaciones, ya que se presentó una reducción considerable en las importaciones agrícolas, del 30% en términos físicos y del 22.4% en términos de valor en dólares (ver Cuadro 4.2). Esta caída se dió principalmente en las importaciones directas efectuadas por el IDEMA ya que las importaciones para terceros crecieron en términos físicos en 2.2%. En relación a los productos importados las principales reducciones se presentaron en las de trigo (15.45% para el trigo IDEMA), y se dejaron de importar productos como arroz, sorgo, maíz y leche entera, que se

Cuadro 4.2

IMPORTACIONES REALIZADAS POR EL IDEMA

	1988		1989		Variación %	
	Tons.	Valor FOB Miles US$	Tons.	Valor FOB Miles US$	Tons.	Valor
IMPORTACIONES DIRECTAS	878191	157576	516458	99004.7	-41.19%	-37.17%
Aceite de Soya	9946.4	4247.1	14866.2	6137.9	49.46%	44.52%
Arveja	2500.4	667.6	2502.7	654.8	0.09%	-1.92%
Arroz	39959.9	12964.2	0	0		
Fríjol	3074.5	1945.7	2011.3	1626.1	-34.58%	-16.43%
Fríjol Soya	217809	59784.4	70813.6	16961.6	-67.49%	-71.63%
Harina de Pescado	3942.1	1655.7	0	0		
Sorgo	21246.1	2450.1	0	0		
Leche Descremada	4500	5869.5	2000	3914	-55.56%	-33.32%
Leche Entera	800	1185.9	0	0		
Maíz Amarillo	32999.7	3218.4	0	0		
Maíz Blanco	9538.6	1448.9	0	0		
Trigo Forrajero	22050	1996.4	0	0		
Trigo IDEMA	498330	56847.8	421317	68312.9	-15.45%	20.17%
Lenteja	1034.7	487.9	2947.7	1397.4	184.88%	186.41%
Torta de Soya	10460	2806	0	0		
IMPORTACIONES A TERCEROS	310786	36513.1	317571	51624	2.18%	41.38%
Cebada	78682.8	6895	61431.3	7992.1	-21.93%	15.91%
Trigo Galletería	55078.4	7798.6	65664.6	11053.3	19.22%	41.73%
Trigo Molinería	171779	19633.1	190475	32578.6	10.88%	65.94%
Harina de Pescado	5245.4	2186.4	0	0		

Fuente: IDEMA - Oficina de Planeación y Cálculos de la SAC.

habían importado en 1988. Por otra parte, los registors de exportación señalan un aumento de solo 14.4% en el valor en dólares de las exportaciones agropecuarias en 1989.

Finalmente, el comportamiento del Indice de Precios al Consumidor en 1989 fué tal que, por primera vez en varios años, los alimentos crecieron menos que el promedio total de la canasta de consumo. Mientras los alimentos en su conjunto registraron un crecimiento de sus precios al consumidor en 1989 del 22.9%, el IPC total creció en un 26.1%. Esto contrasta marcadamente con el comportamiento de años recientes, en los cuales la inflación de alimentos era significativamente mayor al promedio de la economía. Por ejemplo, en 1988 el ritmo de crecimiento de los precios de los alimentos fué del 31% en tanto la inflación global fué de 28.1%. Tal como se verá más adelante en mayor detalle, el comportamiento al interior de los alimentos fué bastante heterogéneo.

5.2 Sector Pecuario

En su conjunto, la producción pecuaria sufrió una disminución en su tasa de crecimiento, pasando de 6.0% en 1988 a 5.1% en 1989, tal como se presenta en el Cuadro 4.3. Esto se debió primordialmente a lo ocurrido en la avicultura y en la producción de porcinos, dentro del rubro de "Otros Pecuarios".

Cuadro 4.3

VALOR DE LA PRODUCCION PECUARIA

	(Millones de Pesos de 1981)			Variación %	
	1987	1988	1989	88/87	89/88
TOTAL PECUARIO	197711	209668	220274	6.05%	5.06%
Bovinos	130771	137859	146792	5.42%	6.48%
Aves	52324	56215	58546	7.44%	4.15%
Porcinos	12127	12988	12209	7.10%	-6.00%
Otros Pecuarios	2489	2606	2727	4.70%	4.64%

Fuente: Revista Nacional de Agricultura, SAC.

Estos crecieron únicamente en 2.3%, después de haber logrado una tasa de crecimiento del 7.3% en 1988.

En la avicultura se ha dado una reacción en la oferta, luego de una situación de escasez que se presentó en 1987. La respuesta de la oferta consistió en un drástico aumento en el sacrificio durante 1988, lo cual no sólo creó una situación de abundancia y crisis en los ingresos de los avicultores en ese año, sino que eventualmente causará una nueva escacez al haberse reducido enormemente la capacidad reproductora de esta actividad. El año de 1989 entonces se caracterizó por una reducción a casi la mitad en la tasa de crecimiento de la avicultura y unos precios bajos. Se ha argumentado que la visión cortoplacista de este sector es responsable de los ciclos sucesivos de escasez y abundancia, y por lo tanto debe diseñarse una política de importaciones de reproductoras y de reducción de costos que facilite ampliar el horizonte, para reducir estas fluctuaciones cíclicas. También es posible que el sector se haya perjudicado por un efecto de sustitución en el consumo generado por los bajos precios de la carne de res.

La producción porcina sufrió una contracción en 1989, como consecuencia del menor crecimiento agregado de la economía, variable que incide de manera importante sobre el crecimiento de esta actividad, y del efecto sustitutivo resultado de los bajos precios de la carne de res.

La producción de leche tuvo un crecimiento bastante satisfactorio del 9.5% en su volúmen físico durante 1989, como consecuencia del aumento en los precios al productor y del clima favorable al ordeño. El precio de la leche se liberó en Febrero de este año, lo cual llevó a un aumento real del precio al consumidor del 30% para el año completo (Revista de la SAC, Diciembre de 1989, pg.23). En dicho aumento se estableció que el 70% del precio al consumidor sería recibido por el productor, de manera que el aumento no se tradujera simplemente en una expansión del márgen de intermediación. La producción lechera también respondió por el efecto sustitutivo en la ganadería de doble propósito, como consecuencia de los bajos precios de la carne de res.

En 1989 se continuó con la fase de liquidación del ciclo ganadero, con un crecimiento del 6.5% en el valor real del sacrificio de animales, al tiempo que el precio real del ganado cayó respecto a 1988 entre 14.8 y 19% en las principales plazas del país (Revista de la SAC, pg. 18). Esta sustitución es producto, en parte, de la mayor retención ocurrida en 1986-1987, resultado de precios altos y en una mayor capacidad productiva. La situación de inseguridad en el campo posiblemente ha tenido un efecto sobre las tasas de sacrificio, lo cual generaría crecimiento a corto plazo pero a costa de una menor inversión en el largo plazo. Otro factor que ha incidido negativamente sobre

la capacidad productiva del hato ganadero es la reducción en la tasa de natalidad media de 51.5% a principios de década a 50.5% en 1985, causado, entre otros factores, por un crecimiento paulatino en el nivel de precipitación a lo largo de la década.

Como se dijo anteriormente, durante 1989 operaron las políticas de choque y de oferta selectiva (POSA) y como se presenta en la tabla 2, según el gobierno colombiano el dinamismo observado en la agricultura durante 1989 se debe en buena parte a las políticas adoptadas 1/. La expansión en área y producción, la desaceleración de los precios al consumidor de los alimentos, los mayores ingresos de los agricultores y la recuperación de las existencias acumuladas en manos del IDEMA se consideran resultados positivos del paquete de políticas de fomento. Las principales críticas que se le han hecho al plan están relacionadas con la poca efectividad de las políticas de reducción de costos y los efectos indeseados de mediano plazo, así como las distorsiones generadas a nivel de la asignación de recursos entre actividades en el plazo (ver Tabla 2). A continuación se analizarán los efectos resultados de la política de fomento seguida a lo largo del año.

1/ El propio ministro reconoce en la publicación oficial "Agricultura al Día" que el clima fué un factor favorable en los resultados obtenidos.

6. Distribución de los Incentivos de la Política

La mayor producción de la agricultura diferente de café y el aumento del área, especialmente en los cultivos transitorios, son, como se dijo, resultados parciales de la política adoptada por la presente administración, sin embargo dicha política de choque generó unos sesgos y sustituciones nada despreciable. Un ejercicio que permite ver este fenómeno con mayor claridad consiste en desagregar el grupo de cultivos transitorios en dos subgrupos: el primero, de productos POSA, y el segundo grupo compuesto por todos los demás cultivos transitorios. Esta desagregación aparece en el Cuadro 4.4. Lo primero que salta a la vista es la enorme divergencia en el comportamiento de la producción, rendimiento y superficie cosechada durante el año de 1989, mientras los productos POSA aumentaron su producción real en 9.7% y su área en 15.9%, los demás productos presentaron caídas del 4.0% en el valor de su producción y del 10.0% en su área cosechada. Por otra parte, los rendimientos de los productos POSA sufrieron en promedio [2/] una caída del 3.7%, mientras los demás cultivos transitorios aumentaron su rendimiento en 15.9%. Así las cosas, es notoria la carencia de un efecto positivo del POSA en el corto plazo sobre el rendimiento físico de los productos seleccionados.

[2/] La medida de rendimientos promedio se obtiene ponderando cada cultivo por el valor real de su producción, tal como aparece en los Cuadros 5.1 y 5.4.

Cuadro 4.4

	Superficie (Miles Ha.)			Rendimiento * (Kg/Ha)			Valor de la Producción (Millones $ de 1981)		
	1988	1989	Var. %	1988	1989	Var. %	1988	1989	Var. %
CULTIVOS TRANSITORIOS									
Plan Oferta Selectiva	1323.03	1534.02	15.95%	7787.89	7498.09	-3.72%	80774	88586	9.67%
Arroz	372.37	432.543	16.16%	4611	4334	-6.01%	24212	26433	9.17%
Maíz	656.61	765.88	16.64%	1442	1417	-1.73%	14934	17121	14.64%
Soya	61.22	92.6	51.26%	1885	1916	1.64%	2662	4092	53.72%
Hortalizas	104.83	110.6	5.50%	14166	14164	-0.01%	34410	36299	5.49%
Fríjol	128	132.4	3.44%	749	738	-1.47%	4556	4641	1.87%
Otros Transitorios	799.72	719.498	-10.03%	8017.74	9292.74	15.90%	50155	48136	-4.03%
Ajonjolí	12.35	14.255	15.43%	606	626	3.30%	214	255	19.16%
Cebada	52.22	54.36	4.10%	1738	1845	6.16%	1263	1396	10.53%
Maní	4.47	5.35	19.69%	1409	1598	13.41%	158	214	35.44%
Papa	170.1	172.5	1.41%	14814	15633	5.53%	24298	26004	7.02%
Sorgo	263.481	228.307	-13.35%	2826	3089	9.31%	9630	9121	-5.29%
Tabaco Rubio	8.32	8.68	4.33%	1555	1539	-1.03%	514	531	3.31%
Trigo	36.33	41.158	13.29%	1748	1748	0.00%	1026	1162	13.26%
Avena	4	4	0.00%	2	2	0.00%	n.d.	n.d.	
Algodón Semilla	248.449	190.888	-23.17%	877	824	-6.04%	7983	5766	-27.77%
Algodón Fibra	248.449	190.888	-23.17%	557	527	-5.39%	5069	3687	-27.26%

Fuente: Revista Nacional de Agricultura, SAC.

* El rendimiento promedio de cada subgrupo se calculó ponderando por valor real de la producción.

El mal comportamiento de los productos no incluidos en el POSA es resultado del desempeño de tres cultivos, principalmente: algodón, sorgo y papa, los cuales tiene un peso muy importante en el área total. En 1989, el sorgo y el algodón experimentaron disminuciones en superficie del 23.2% y del 13.4%, y en la producción del 27.8% y 5.3% respectivamente. Por su parte, el crecimiento de la papa (1.4%) no fué suficiente para compensar estas caídas. Para los cultivos de algodón y sorgo, Betancur (1989) encontró una elasticidades-precio cruzadas del área cultivada bastante altas, siendo las más altas de la agricutura colombiana.

Elasticidades Cruzadas del Area

	Algodón	Arroz	Maíz	Sorgo	Soya
Algodón			-1.06	-0.95	-1.87
Sorgo	-0.23	-1.08			

Fuente: Betancur, Félix: "Estimación de las Elasticidades Precio de la Oferta Agrícola", Informe para la Misión de Estudios del Sector Agropecuario. Diciembre, 1989.

Estos resultados explican los desplazamientos de área de algodón y sorgo frente a cultivos que como el arroz, maíz y soya se vieron favorecidos por el auge de precios de sustentación. Por otra parte, ciertas declaraciones gremiales han hecho énfasis en la sustitución de tierras de sorgo hacia soya, aunque el análisis empírico de Betancur no haya detectado una sustitución sistemática y a través del tiempo entre estos dos cultivos. La falta de una sustitución empiricamente importante, podría estar

reflejando el hecho de que únicamente en los últimos años se posibilita la sustitución, al extenderse la producción de soya a los Llanos Orientales. Un indicador indirecto que parece fortalecer este argumento está en el hecho de que la pérdida de área sufrida por el sorgo -35,174 Has.- es muy cercana a la ganancia en área de la soya -31,400 Has.-. Utilizando información del Ministerio de Agricultura se encuentra que, para el semestre A de 1989 y en los departamentos de Meta, Tolima, Huila y Valle, se presentó una disminución de 25,100 Has. de sorgo sembrado respecto a igual semestre de 1988, mientras que la soya aumentó su área en 14,9600 Has. y el arroz en 3,800 Has.. Es decir, el 75% de la disminución de área de sorgo en estas regiones y para la primera cosecha de 1989 corresponde a una ganancia de sus principales sustitutos.

El sesgo de la política efectivamente se produce por la utilización de instrumentos de fomento a favor del grupo de productos beneficiados con el POSA. De los cinco productos agrícolas incluídos en el plan en 1989, cuatro tienen precios de sustentación, y los dos productos que entrarán al plan en 1990- ajonjolí y trigo- también tienen precios de sustentación. El Cuadro 4.5 muestra la evolución de los precios de sustentación agrícolas en los últimos tres años. La política de choque encaminada a elevar la rentabilidad agrícola comienza a partir del semestre B de 1988, cuando los precios sustentación logran por primera vez en varios años un incremento significativo en

Cuadro 4.5

PRECIOS REALES DE SUSTENTACION

	($ DE 1970/TON)						VARIACION %			
	87A	87B	88A	88B	89A	89B	(3)/(1)	(4)/(2)	(5)/(3)	(6)/(4)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)				
PRODUCTOS POSA *	1796.29	1765.9	1677.17	1894.29	2063.28	2069.17	-6.63%	7.27%	23.02%	9.23%
Soya	2187.7	2234.8	2171.2	2579.0	2902.8	2882.8	-0.76%	15.40%	33.70%	11.78%
Arroz	1278.8	1251.5	1211.2	1444.3	1605.5	1596.9	-5.28%	15.40%	32.55%	10.57%
Frijol	5296.6	5113.2	5046.8	5570.7	6002.7	6316.1	-4.72%	8.95%	18.94%	13.38%
Maíz	1368.3	1365.0	1316.5	1380.3	1501.6	1452.7	-3.78%	1.12%	14.05%	5.25%
OTROS PRODUCTOS *	1275.23	1307.37	1196.43	1315.96	1430.71	1462.69	-6.18%	0.66%	19.58%	11.15%
Sorgo	1126.6	1156.2	1067.1	1196.7	1293.7	1295.6	-5.28%	3.50%	21.24%	8.27%
Trigo	1545.1	1573.7	1570.6	1650.6	1720.6	1862.5	1.65%	4.88%	9.55%	12.84%
Ajonjolí	3657.9	3613.1	3695.6	3713.8	4013.7	4048.8	1.03%	2.79%	8.61%	9.02%
Cebada	1501.2	1573.7	1455.1	1547.4	1612.7	1749.1	-3.07%	-1.67%	10.83%	13.03%
PROMEDIO *	1687.37	1670.05	1577.46	1774.34	1945.73	1956.47	-6.51%	6.24%	23%	10%

(* Calculado ponderando por el valor real de la producción anual)

FUENTE: DNP-UDA-SITOD,CEGA,Y CALCULOS DE FEDESARROLLO

términos reales. El ajuste mayor se produce en este semestre y el siguiente, con aumentos promedio anuales del 6.2% y 2.3% en términos reales para los ocho productos. Ya para el segundo semestre de 1989 se empieza a desacelerar un poco el ritmo de ajuste de los precios de sustentación, al considerarse que se ha logrado la rentabilidad deseada en las actividades correspondientes. Es de notar que la política de choque produce aumentos reales importantes en todos los precios de sustentación a lo largo de los últimos tres semestres agrícolas, pero durante los dos primeros semestre ésta política está levemente sesgada a favor de los productos POSA, los cuales en promedio logran aumentos reales del 7.3% y 2.3%, mientras los demás reciben aumentos del 0.7% y 20.0%.

El segundo elemento importante en la política de choque de corto plazo, es el crédito de fomento. El Cuadro 4.6 muestra el volúmen y área financiada por crédito del Fondo Financiero Agropecuario para cultivos transitorios en 1988 y 1989. En conjunto, estas actividades incrementaron su acceso al crédito de fomento en un 10.2% en valor real y en 10.9% en área financiada. Este aumento estuvo fuertemente sesgado a favor de los productos POSA. En conjunto, éstos recibieron 20.7% más de crédito de fomento mientras los demás cultivos transitorios perdieron acceso en 5.7% en términos reales. Los productos POSA también aumentaron su área financiada en 26.7% mientras que los demás sufrieron una disminución del 8.2%. Para los cultivos POSA, lo que ocurrió fué

Cuadro 4.6

FONDO FINANCIERO AGROPECUARIO
APROBACIONES DE CREDITO DE FOMENTO

	1988*			1989*			Variación %		
	AREA	VALOR	Valor/Area	AREA	VALOR	Valor/Area	AREA	VALOR	Valor/Area
	(Hectáreas)	(000 $ 1970)		(Hectáreas)	(000 $ 1970)				
CULTIVOS SEMESTRALES	777008	16351.50	0.021044	861645.8	18021.53	0.020915	10.89%	10.21%	-0.61%
Cultivos POSA	424707	9853.29	0.0232	538237	11890.87	0.022092	26.73%	20.68%	-4.78%
Arroz Riego	208086	5440.54	0.026146	221972	6079.15	0.027387	6.67%	11.74%	4.75%
Arroz Secano	69500	1343.38	0.019329	95241	2022.45	0.021235	37.04%	50.55%	9.86%
Fríjol Tradicional	5593	148.69	0.026585	11171	239.46	0.021435	99.73%	61.04%	-19.37%
Fríjol Tecnificado	2257	55.59	0.024629	2991	88.48	0.029585	32.50%	59.16%	20.12%
Maíz Tradicional	35474	515.55	0.014533	93508	725.09	0.007754	163.60%	40.64%	-46.64%
Maíz Tecnificado	41479	745.40	0.01797	25912	433.80	0.016742	-37.53%	-41.80%	-6.84%
Soya	53679	1076.36	0.020052	75556	1593.07	0.021085	40.75%	48.01%	5.15%
Hortalizas	8638	527.77	0.061097	11887	709.38	0.059678	37.61%	34.41%	-2.32%
Otros Semestrales	352302	6498.21	0.018445	323409	6130.66	0.018956	-8.20%	-5.66%	2.77%
Ajonjolí	4644	71.41	0.015376	6032	83.26	0.013802	29.88%	16.59%	-10.24%
Algodón	129532	2667.69	0.020595	99450	2097.75	0.021094	-23.22%	-21.36%	2.42%
Avena	394	5.53	0.014026	161	2.26	0.014013	-59.15%	-59.18%	-0.09%
Cebada	4090	65.29	0.015962	2942	45.28	0.015392	-28.08%	-30.64%	-3.57%
Maní	1787	24.03	0.013448	2205	34.63	0.015702	23.41%	44.09%	16.76%
Papa Tradicional	14692	462.29	0.031465	16525	414.50	0.025083	12.47%	-10.34%	-20.28%
Papa Tecnificada	20643	470.49	0.022791	17004	383.97	0.022581	-17.63%	-18.39%	-0.92%
Sorgo	156143	2190.43	0.014028	151870	2345.02	0.015441	-2.74%	7.06%	10.07%
Trigo	1633	26.64	0.016308	1978	30.99	0.015666	21.12%	16.35%	-3.94%
Canola	67	0.91	0.013617	22	0.31	0.014068	-67.16%	-66.08%	3.31%
Girasol	479	5.87	0.012244	966	11.87	0.012285	101.61%	102.29%	0.34%
Crotalaria	50	0.62	0.012379	367	4.46	0.012146	634.80%	620.98%	-1.88%
Cultivos Semilla	13202	331.20	0.025087	19333	509.85	0.026373	46.44%	53.94%	5.12%
Tabaco Negro	2334	51.70	0.02215	1891	39.51	0.020899	-19.00%	-23.58%	-5.65%
Tabaco Rubio	2610	124.12	0.047554	2663	127.00	0.047693	2.03%	2.32%	0.29%

Fuente: Fondo Financiero Agropecuario, cálculos de Fedesarrollo.
* Datos de Enero 1 a Diciembre 15 para ambos años.

una financiación a nuevas áreas de producción, mientras que para los demás cultivos se trató de aumentar la financiación media por hectárea. Esto implica un mayor esfuerzo en términos de consecución de recursos alternativos en los productos POSA. En general,la financiación por hectárea para los cultivos semestrales en su conjunto cayó en 0.6%, lo cual es resultado de las ampliaciones en crédito a las nuevas áreas que entraron a producir durante 1989.

Es de anotar que las hortalizas, el único cultivo transitorio POSA sin precio de sustentación, logró incentivarse a través de un aumento enorme en su acceso al crédito institucional: aumentó en 37.6% su área financiada y en 71.2% su valor nominal.

En conclusión los instrumentos de precios de sutentación y crédito de fomento, principales instrumentos que conformaron la política de choque de corto plazo, favorecieron la rentabilidad de los productos seleccionados en el POSA, que en determinados casos produjeron sustituciones en área a favor de estos productos y en contra de los demás transitorios. En particular, estimaciones hechas en un estudio de la Misión Agropecuaria indican que la elasticidad cruzada de la oferta de productos como el algodón [3]/ con respecto a los precios de sutitutos como el

---

[3]/ En el algodón se observa un aumento importante del 2.4% en el valor real del crédito de fomento por hectárea en 1989, no obstante las caídas en valor y área totales.

arroz, maiz y soya es bastante alta. Según declaraciones gremiales, el algodón fué perjudicado en 1989 por el programa de choque a través de unos mayores costos de producción y por la sustitución de áreas en ciertas regiones productoras a favor de algunos de los cultivos estimulados por mayores precios de sustentación. Además, el Cuadro 4.6 muestra la manera drástica como este cultivo perdió acceso al crédito de fomento, tanto en área como en valor. Los sesgos en los incentivos creados por la política pueden entonces explicar en cierta medida la asimetría tan pronunciada que se dió en el desempeño al interior de los productos transitorios en 1989, tal como aparece en el Cuadro 4.4.

Algunos productos dentro del grupo de cultivos no POSA tuvieron un comportamiento bastante dinámico en 1989. Productos tales como cebada, trigo y ajonjolí se beneficiaron de aumentos reales en sus precios de sustentación (ver Cuadro 4.5) como parte de la política de choque. Los dos últimos también se beneficiaron de un mayor acceso al crédito (ver Cuadro 4.6) y probablemente seguirán siendo estimulados de esta manera al entrar al POSA en 1990. La cebada, por otra parte, sólo se benefició del precio de

---

Este mayor endeudamiento promedio intenta financiar pérdidas en periodos anteriores y, según declaraciones del gremio, frecuentemente engendra un círculo vicioso de pérdidas y mayor endeudamiento que termina por quebrar al algodonero. Entonces, no sólo se tuvo un efecto negativo importante sobre el algodón en 1989, sino que también surgen problemas para la estabilidad futura del cultivo.

sustentación ya que su acceso al crédito cayó vertiginosamente. La papa, aunque se benefició de un aumento apreciable en su crédito, logró su crecimiento en 1989 casi exclusivamente a mejoras en el rendimiento físico del 5.5%, el cual se explica en su mayoría por factores climáticos. Además, se situó este cultivo en una fase de expansión dentro del ciclo productivo que lo caracteriza. Por último, el crecimiento espectacular de la producción de maní (35.4%) se explica más que todo por un efecto de mayor rendimiento, probablemente causado por el buen clima.

6.1. Efectos de Precios y Rentabilidades-Análisis de Productos Específicos

Puesto que la meta de corto plazo de la política de choque era la elevación de la rentabilidad para activar al sector agrícola, en esta sección se analizará de qué manera operó el instrumento del precio de sustentación para este fin. Se tomarán los casos de productos individuales señalados por este proyecto para ser estudiados en mayor detalle. Cabe anotar que cuatro de los seis productos -arroz, maíz, trigo y sorgo- tienen precios de sustentación, y dos de ellos pertenecen al POSA.

Según el gobierno, el instrumento de precios de sustentación había operado en años recientes como un precio mínimo de garantía al productor, pero de ninguna manera como un incentivo a la expansión de la actividad. A partir de 1988 B se buscaba revertir

esta tendencia y elevar sustancialmente su nivel para incentivar la producción de manera efectiva. Dependiendo de la situación particular del mercado de cada producto en cuestión, el éxito de una política de precios para efectuar una mejora en la rentabilidad, esta en el manejo de las importaciones y existencias, por una parte, y/o en el grado de intervención en la compra del producto interno. Para productos netamente importados como el trigo, la política de importaciones juega el papel decisivo para controlar la oferta y así producir aumentos en los precios de mercado, mientras que para productos producidos internamente, es la política de compras directas y manejo de existencias la que desempeña este papel. La elasticidad precio de la demanda entra de manera importante al determinar cual será el ajuste necesario en los precios para poder efectivamente colocarse en el mercado el nivel de oferta disponible. En estos casos el organismo ejecutor de la política es el IDEMA. Un bajo nivel de compras (o alto de importaciones) podría conducir a una caída en la rentabilidad de agricultor como consecuencia de un precio de sustentación que no es garantizado. En este caso, habrá una porción de productores que recibirán el precio de sustentación, beneficiándose plenamente de la política, mientras que otros tendrán que vender a un precio de mercado menor. Para el segundo grupo de agricultores, su actividad puede resultar rentable o no, dependiendo de las condiciones del mercado. Lo contrario beneficiaría plenamente a los agricultores.

A continuación se analizarán detalladamente los cambios en los precios de cuatro de los productos señalados por este proyecto: trigo, arroz, maíz y sorgo. Los Cuadros 4.7 - 4.10 muestran los resultados de un ejercicio que consiste en comparar una medida de rentabilidad esperada con la efectivamente percibida en promedio por los agricultores del cultivo en cuestión. La rentabilidad esperada (Columna (f)) consiste en aquella que el productor espera recibir de acuerdo con el precio de sustentación anunciado por el gobierno, y con un comportamiento históricamente observado de sus costos de producción 4/. La rentabilidad efectiva que aparece en la columna (g) resulta del precio al productor efectivamente pagado en promedio y de los costos de producción efectivamente realizados durante el período. Si el precio al productor se sitúa debajo del precio de sustentación, o los costos de producción se aceleran con respecto a su tendencia histórica, la rentabilidad efectiva será menor que la esperada. Finalmente, los cuadros separan el efecto de aceleración de costos (Columna (h)) del efecto precio (Columna (i)) para explicar las desviaciones que surgen entre la rentabilidad esperada y la efectiva. La suma de los efectos

---

4/ Para los costos de producción "esperados" se partió de los costos efectivamente observados en ambos semestres de 1987, y se formaron expectativas respecto a ellos en los siguientes cuatro semestres de auerdo con sus crecimientos anual promedio durante el período 1980-1987. Por lo tanto, el ejercicio sólo tiene sentido para estos semestres. Tal como se observa en los cuadros respectivos, los costos esperados y efectivos son equivalentes en 1987 y por ende el efecto costo es nulo en este año.

Cuadro 4.7

PRECIOS Y MARGENES DE RENTABILIDAD DEL TRIGO

Semestre	Rendimiento (Ton/Ha) (a)	Precio de Sustentación ($/Ton) (b)	Precio al Productor ($/Ton) (c)	Costos Totales por Hectárea ($/Ha) (d)	Costos Totales Esperados* ($/Ha) (e)	Rentabilidad Esperada/Ha. (%) [(a*b)-e]/e (f)	Rentabilidad Efectiva (%) [(a*c)-d]/d (g)	Efecto Precio (%) [(a*c)-e]/e-f (h)	Efecto Costos (%) [(a*b)-d]/d-f (i)
87A	1.85	52800	52551	93181	93181	4.83%	4.33%	-0.49%	0.00%
87B	2.03	58800	53600	108591	108591	9.92%	0.20%	-9.72%	0.00%
88A	1.87	68000	60000	116497	123074	3.32%	-3.69%	-12.16%	5.83%
88B	1.65	80000	72000	146280	139648	-5.48%	-18.79%	-9.45%	-4.29%
89A	1.86	96025	80822	160556	153869	16.08%	-6.37%	-18.38%	-4.83%
89B	1.98	115000	107000	185335	188116	21.04%	14.31%	-8.42%	1.82%

* Se calcularon en base a los valores observados en 1987 y con los crecimientos anuales promedio en los costos de producción por Hectárea período 1980-1987: Semestre A: 32.077%, Semestre B: 28.6%.

Fuente: Documento Oficina de Planeación, IDEMA; cálculos de Fedesarrollo.

Cuadro 4.8

PRECIOS Y MARGENES DE RENTABILIDAD DEL ARROZ

Semestre	Rendimiento (Ton/Ha) (a)	Precio de Sustentación ($/Ton) (b)	Precio al Productor ($/Ton) (c)	Costos Totales por Hectárea ($/Ha) (d)	Costos Totales Esperados* ($/Ha) (e)	Rentabilidad Esperada/Ha. (%) [(a*b)-e]/e (f)	Rentabilidad Efectiva (%) [(a*c)-d]/d (g)	Efecto Precio (%) [(a*c)-e]/e-f (h)	Efecto Costos (%) [(a*b)-d]/d-f (i)
87A	5.14	43700	47330	204531	204531	9.82%	18.94%	9.12%	0.00%
87B	4.86	46760	53209	214856	214856	5.77%	20.36%	14.59%	0.00%
88A	4.8	52440	75244	244762	252902	-0.47%	47.56%	43.28%	3.31%
88B	5.04	70000	80611	302788	260448	35.46%	34.18%	20.53%	-18.94%
89A	5.14	89600	83400	367743	302648	52.17%	16.57%	-10.53%	-26.94%
89B	4.86	98600	82503	411428	367040	30.56%	-2.54%	-21.31%	-14.09%

* Se calcularon en base a los valores observados en 1987 y con los crecimientos anuales promedio en los costos de producción por Hectárea período 1980-1987: Semestre A: 23.65%, Semestre B: 21.22%.

Fuente: Documento Oficina de Planeación, IDEMA; cálculos de Fedesarrollo.

Cuadro 4.9

PRECIOS Y MARGENES DE RENTABILIDAD DEL MAIZ

Semestre	Rendimiento (Ton/Ha) (a)	Precio de Sustentación ($/Ton) (b)	Precio al Productor ($/Ton) (c)	Costos Totales por Hectárea ($/Ha) (d)	Costos Totales Esperados* ($/Ha) (e)	Rentabilidad Esperada/Ha. (%) [(a*b)-e]/e (f)	Rentabilidad Efectiva (%) [(a*c)-d]/d (g)	Efecto Precio (%) [(a*c)-e]/e-f (h)	Efecto Costos (%) [(a*b)-d]/d-f (i)
87A	2.9	46760	50750	82897	82897	63.58%	77.54%	13.96%	0.00%
87B	2.9	51000	57800	97620	97620	51.51%	71.71%	20.20%	0.00%
88A	2.9	57000	61550	111241	103521	59.68%	60.46%	12.75%	-11.08%
88B	3	66900	68600	127824	116753	71.90%	61.00%	4.37%	-14.89%
89A	2.77	83800	70438	145992	138918	67.10%	33.65%	-26.64%	-8.10%
89B	2.77	89700	98962	172629	152878	62.53%	58.79%	16.78%	-18.60%

* Se calcularon en base a los valores observados en 1987 y con los crecimientos anuales promedio en los costos de producción por Hectárea período 1980-1987: Semestre A: 24.88%, Semestre B: 19.6%.

Fuente: Documento Oficina de Planeación, IDEMA; cálculos de Fedesarrollo.

Cuadro 4.10

PRECIOS Y MARGENES DE RENTABILIDAD DEL SORGO

Semestre	Rendimiento (Ton/Ha) (a)	Precio de Sustentación ($/Ton) (b)	Precio al Productor ($/Ton) (c)	Costos Totales por Hectárea ($/Ha) (d)	Costos Totales Esperados* ($/Ha) (e)	Rentabilidad Esperada/Ha. (%) [(a*b)-e]/e (f)	Rentabilidad Efectiva (%) [(a*c)-d]/d (g)	Efecto Precio (%) [(a*c)-e]/e-f (h)	Efecto Costos (%) [(a*b)-d]/d-f (i)
87A	2.87	38500	42963	110557	110557	-0.06%	11.53%	11.59%	0.00%
87B	2.78	43200	54427	119685	119685	0.34%	26.42%	26.08%	0.00%
88A	2.68	46200	50625	129753	141590	-12.55%	4.56%	8.38%	7.98%
88B	3	58000	60766	157235	153926	13.04%	15.94%	5.39%	-2.38%
89A	2.94	72200	67432	200847	166174	27.74%	-1.29%	-8.44%	-22.05%
89B	2.96	80000	78125	212198	202219	17.10%	8.98%	-2.74%	-5.51%

* Se calcularon en base a los valores observados en 1987 y con los crecimientos anuales promedio en los costos de producción por Hectárea período 1980-1987: Semestre A: 28.07%, Semestre B: 28.61%.

Fuente: Documento Oficina de Planeación, IDEMA; cálculos de Fedesarrollo.

precio y costo serán aproximadamente iguales a la diferencia entre las rentabilidades esperada y efectiva.

a) Trigo

En el caso del trigo, durante el periodo 1988-89 la política de choque llevó los precios de sustentación a su mayor ajuste observado en toda la década; en términos reales el crecimiento en relación al respectivo semestre del año anterior fué de 1.65% en 88A, 4.88% en 88 B, 9.55% en 89 A, y 12.84% en 89 B, tal como se observa en el Cuadro 4.5. Durante toda la década se observa que el precio al productor es siempre menor que el de sustentación, lo cual implica que el IDEMA no le garantizó a todos los productores el precio de sustentación.

De acuerdo con el Cuadro 4.7, la política de choque sólo produce un aumento significativo en la rentabilidad esperada a partir del primer semestre de 1989, cuando el márgen sobre costos totales alcanza niveles del 16.1% y 21.0%. Esto es consistente con la gran expansión en área que se produjo en este año y que fué el principal factor en el crecimiento de la producción. Sin embargo, la rentabilidad efectivamente recibida por los cultivadores de trigo en promedio fué mucho menor, del -6.4% en 89 A y de 14.3% en 89 B. En el primer semestre la divergencia se explica en gran medida por el efecto precio resultante de la

diferencia entre el precio al productor y el de sustentación 5/, y en menor grado por una aceleración de los costos de producción con respecto a su tendencia durante esta década. En el segundo semestre, la divergencia entre rentabilidad esperada y efectiva se reduce sustancialmente al ser menor la brecha entre precios de sustentación y al productor, y porque los costos de producción experimentan una desaceleración. Sin embargo, es bastante preocupante la existencia de rentabilidades negativas en ciertos semestres durante el periodo 1988-89, aunque para 1989 en promedio la rentabilidad efectiva fue de 9.4%, lo cual resulta bastante mayor a la del año anterior. Es posible que la reducción en la rentabilidad efectiva por hectárea con respecto a la esperada, haya sido parcialmente compensada en los ingresos del agricultor, a través de mayores áreas sembradas.

En conclusión, la política de choque logró estimular la producción de trigo a partir del primer semestre de 1989, momento en el cual el ajuste en precios de sustentación es tal que la rentabilidad esperada sobre costos totales llega a niveles bastante altos. Sin embargo, este aumento en rentabilidad no se materializa en el primer semestre, debido a que el precio de sustentación no se garantiza a todos los productores, y a una

---

5/ Este es un caso en que, ni la política de importaciones ni la de compras internas logró sostener el precio de sustentación. No sólo fue el porcentaje de compras internas insuficientes sino que la diferencia entre precios de sustentación y al productor también se explica en parte por el castigo impuesto a calidades inferiores por parte del IDEMA.

aceleración en los costos de producción. Ya en el segundo semestre del año se logra un aumento efectivo en la rentabilidad del cultivo, al acercarse el precio al productor al nivel de sustentación y por un efecto desacelerador de los costos de producción. Para el año completo la rentabilidad promedio es satisfactoria y es aún mayor si se consideran los aumentos en área que incrementan los ingresos totales del agricultor.

b) Arroz

Para el arroz, la mayoría de la década se caracterizó por precios de sustentación fijados por debajo del nivel de mercado. En los últimos dos años, los lineamientos de política dictaron un cambio sustancial, al volverse aquél un instrumento verdaderamente efectivo para el fomento a la producción. En 1988B el precio de sustentación se ajustó en términos reales en 15.4% con respecto a igual semestre en el año anterior, pero aún no se alcanzaba el nivel del precio de mercado (aproximado por el precio al productor). A partir de 1989, con ajustes anuales y reales del 32.6% en el semestre A y de 10.6% en el semestre B, se colocó el precio de sustentación por encima del nivel de mercado. Los márgenes de rentabilidad para el arroz en los últimos tres años aparecen en el Cuadro 4.8. El inesperado grado de respuesta en la oferta a una rentabilidad esperada del 35.5% en 88B, 52.2% en 89A, y de 30.6% en el semestre B llevó a que, no obstante un gigantesco esfuerzo por parte del IDEMA para comprar y aún

colocar a pérdida excedentes provenientes especialmente del departamento del Meta, conllevaron la caida en los precios de mercado. Esto significó que la rentabilidad efectiva del cultivo de arroz en promedio fuera menor que la esperada y finalmente se tornara negativa en el semestre B de 1989: -2.5%. Para el año en promedio la rentabilidad efectiva fue de solo 3.4%.

Tal como se observa en el Cuadro 4.8, durante 1989 la situación de sobreoferta en el cultivo de arroz hizo que cayera el precio al productor en promedio por debajo del nivel de sustentación. Esto se ve reflejado en un efecto precio importante el cual redujo la rentabilidad efectiva con respecto a la esperada en estos dos semestres. Además, entró a operar en la misma dirección una aceleración significativa de los costos de producción a partir del semestre B de 1988.

Resulta importante hacer unas aclaraciones respecto a la medida de rentabilidad promedio que se ha utilizado. Es posible que una rentabilidad negativa refleje en cierta medida la entrada considerable de cultivadores ocasionales que, sin tener mucha experiencia en el cultivo, quisieron aprovecharse de la situación de auge en los precios de sustentación. Para estos productores, al parecer, surgieron dificultades serias en la etapa de cosecha debido a la escasez de equipos, lo cual resultó con cierta frecuencia en pérdidas físicas del producto y por ende pérdidas económicas de consideración. Según la opinión del gremio

arrocero, el productor permanente de arroz no sólo recibió una rentabilidad adecuada en 1989, sino que mantuvieron perspectivas positivas para la siembre del producto en 1990. Lo que si indica el análisis de las rentabilidades medias calculadas, es que, en promedio, la rentabilidad resultante del cultivo del arroz fue significativamente menor a la que se esperaría en base a los precios de sustentación anuanciados y los costos de producción esperados. Es posible también que dicha divergencia haya llevado una desigualdad en la distribución de los beneficios de la elevación de los precios de sustentación.

c) Maíz

Para el maíz la política de choque empieza a operar en 1989, cuando el cultivo recibe un primer ajuste real de consideración en su precio de sustentación. Tal como se observa en el Cuadro 4.9, la rentabilidad efectiva sin embargo presenta una caída continua desde 1987, aunque la rentabilidad esperada presenta cierta tendencia hacia arriba. Esta divergencia se explica principalmente por un efecto de aceleración de costos que reduce el márgen de rentabilidad entre 8 y 19 puntos porcentuales en el período 1988-89. Por otra parte, el ajuste del precio de sustentación en 89A no es trasladado totalmente al productor, y aparece un efecto precio importante en este período. De todas maneras, el márgen de rentabilidad obtenida a lo largo de los dos

últimos años es bastante alta, manteniendose el estímulo a la producción.

d) Sorgo

En el Cuadro 4.10 se presenta el comportamiento de precios y rentabilidades del sorgo durante el período 1987-89. El bajo nivel de precios al productor en 88A había generado una caída abrupta en la rentabilidad obtenida en promedio por el agricultor. A partir del siguiente semestre, la política de choque intentó recuperar la rentabilidad del cultivo a través de un ajuste real del 3.5% en el precio de sustentación, y tuvo éxito al elevar el márgen de rentabilidad de 4.6% a 15.9%. En 89A se produjo un ajuste mucho mayor en el precio de sustentación, situándolo por encima del nivel mercado. Sin embargo, en este semestre también se dio una aceleración fuerte en los costos de producción, la cual explica casi totalmente la caída en la rentabilidad efectiva, que llegó a ser negativa (-1.3%). Este efecto anuló el efecto favorable de un crecimiento del 11% en el precio al productor. Finalmente, en 89B se recupera nuevamente la rentabilidad al reducirse sustancialmente el efecto costos, y con un ajuste adicional en los precios de sustentación.

e) Algunos Comentarios a Manera de Conclusión General

El análisis de estos cuatro productos ilustra un argumento frecuente en la crítica a la política de choque vía precios de sustentación, según el cual los aumentos en rentabilidad esperados se ven, por una parte, afectados, por la limitada capacidad de intervención del IDEMA para asegurar el precio y por otra, diluidos, en cierta medida, por los aumentos en los costos de producción inducidos por la política misma. El ejercicio mostró que efectivamente hubo un efecto precio negativo el cual se debió al insuficiente grado de intervención del IDEMA en las compras internas que hizo caer la rentabilidad de los cultivos con respecto a su nivel esperado en determinados períodos. Para el trigo, este efecto precio fue producto de insuficientes compras internas frente a una reducción que parecería suficiente para elevar los precios al productor. En el caso del arroz, la sobreproducción fue tal que ni siquiera una intervención sin precedentes del IDEMA en la compra interna fue capaz de detener la caída en los precios al productor. Para el maíz y el sorgo, aunque hubo en ciertos períodos un efecto precio de consideración, la rentabilidad efectiva permaneció alta. También se mostró cómo en determinados casos se dio una aceleración en los ritmos de crecimiento de los costos de producción precisamente en los períodos de operación de la política de choque. Por lo tanto, puede decirse que efectivamente hubo un grado significativo de disolución de las rentabilidades, tanto

por falta de una política más decidida de sostenimiento de los precios al productor como de evitar los mayores costos de producción, los cuales fueron en algunos casos resultado de las políticas adoptadas en los últimos años (ver Tabla 1).

6.2. Evolución de los Costos de Producción

El POSA contiene, entre otros, un objetivo de reducción de costos a mediano plazo con el fin de mantener una rentabilidad estable para el productor y, en algunos casos, alcanzar a ser competitivos en el mercado internacional. Tal como se describió anteriormente, se tomaron algunas acciones en 1989 dirigidas a reducir los costos de producción en el corto plazo. Se liberaron los plaguicidas, se efectuó un cambio de régimen en los abonos compuestos hacia la libertad vigilada, y se efectuaron unas medidas tendientes a reducir los costos de trámite del crédito agropecuario. Sin embargo, se verá que la política de choque encaminada a elevar la rentabilidad tropezó en cierta medida con una tendencia alcista bastante marcada en los costos de producción. En la sección 4.3.2. se encontró que hubo una aceleración de costos en los últimos tres semestres agrícolas. En esta sección se mirará en mayor detalle a qué se debió esta aceleración y de qué manera actuó la política.

Una crítica común a la política de choque es la de que la mayor rentabilidad esperada por el agricultor lo induciría a

demandar mayor área presionando hacia arriba los arriendos y por ende los costos de producción. Utilizando información de las estructuras de costos estimadas por el IDEMA se observa que, después de un estancamiento o aún retroceso en términos reales de los costos de arriendo por hectárea en 1987 y 1988, en 1989 definitivamente hubo una aceleración de los mismos en el caso de los productos beneficiados con precios de sustentación altos como son trigo, soya, ajonjolí, frijol y maíz. Para otros productos no beneficiados por estas políticas los costos de arriendo fueron más o menos estables durante el período 1987-89.

En los Gráficos 4.1 y 4.2 se presentan los costos reales de los arriendos para algunos de los cultivos beneficiados por la política de choque en 1989 de acuerdo con la información del IDEMA. En la soya, el cultivo con mayor incremento porcentual en su área durante 1989, el valor en pesos de 1970 del arriendo por hectárea pasó de 746 en 1987 A a 1261 en 1989 B, un aumento de 69% en tres años. Otros cultivos como soya, maíz, trigo y frijol también registraron incrementos en términos reales, principalmente a partir de 1988.

La tendencia alcista en los costos de arriendo es una muestra adicional de la presencia de sustituciones de área bastante importantes y, en tal sentido, puede considerarse como efecto de la política de choque.

Gráfico 4.1

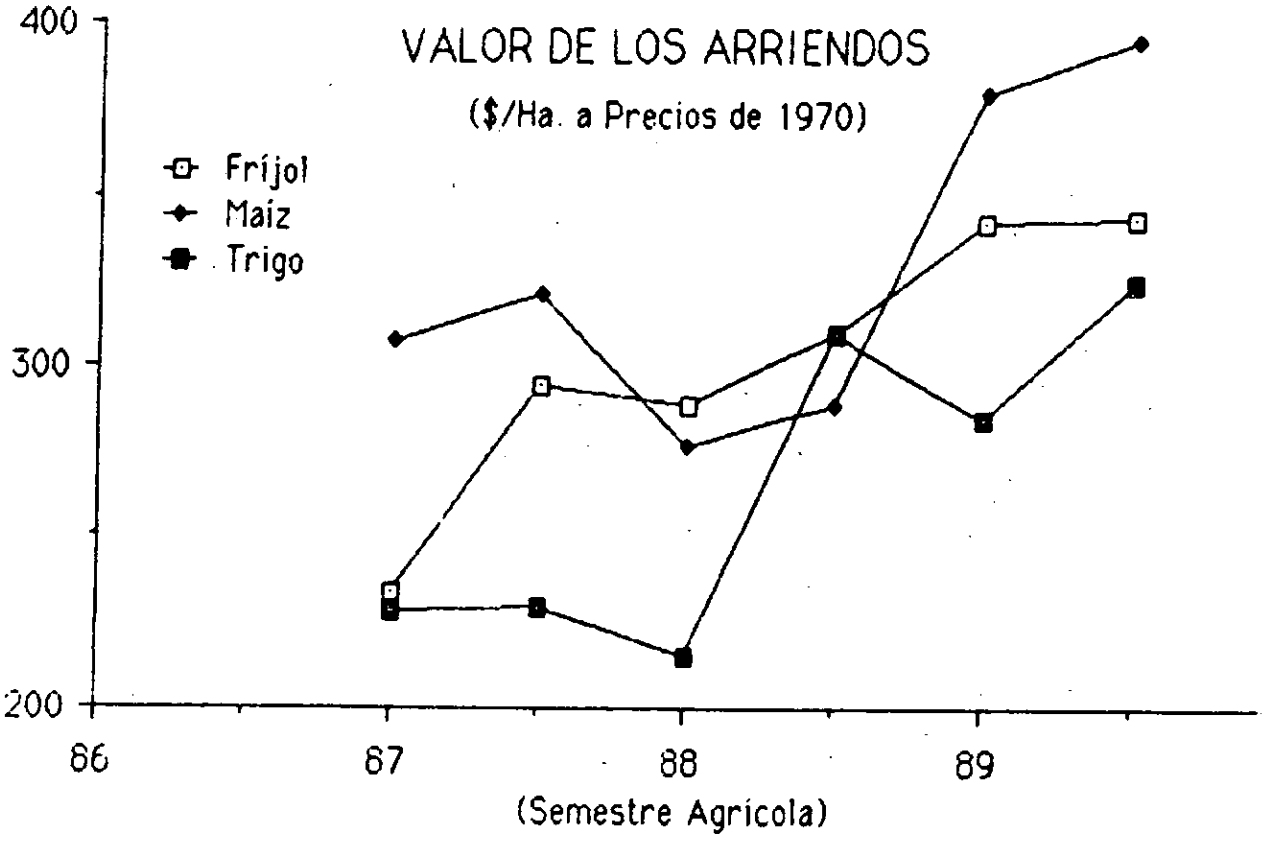
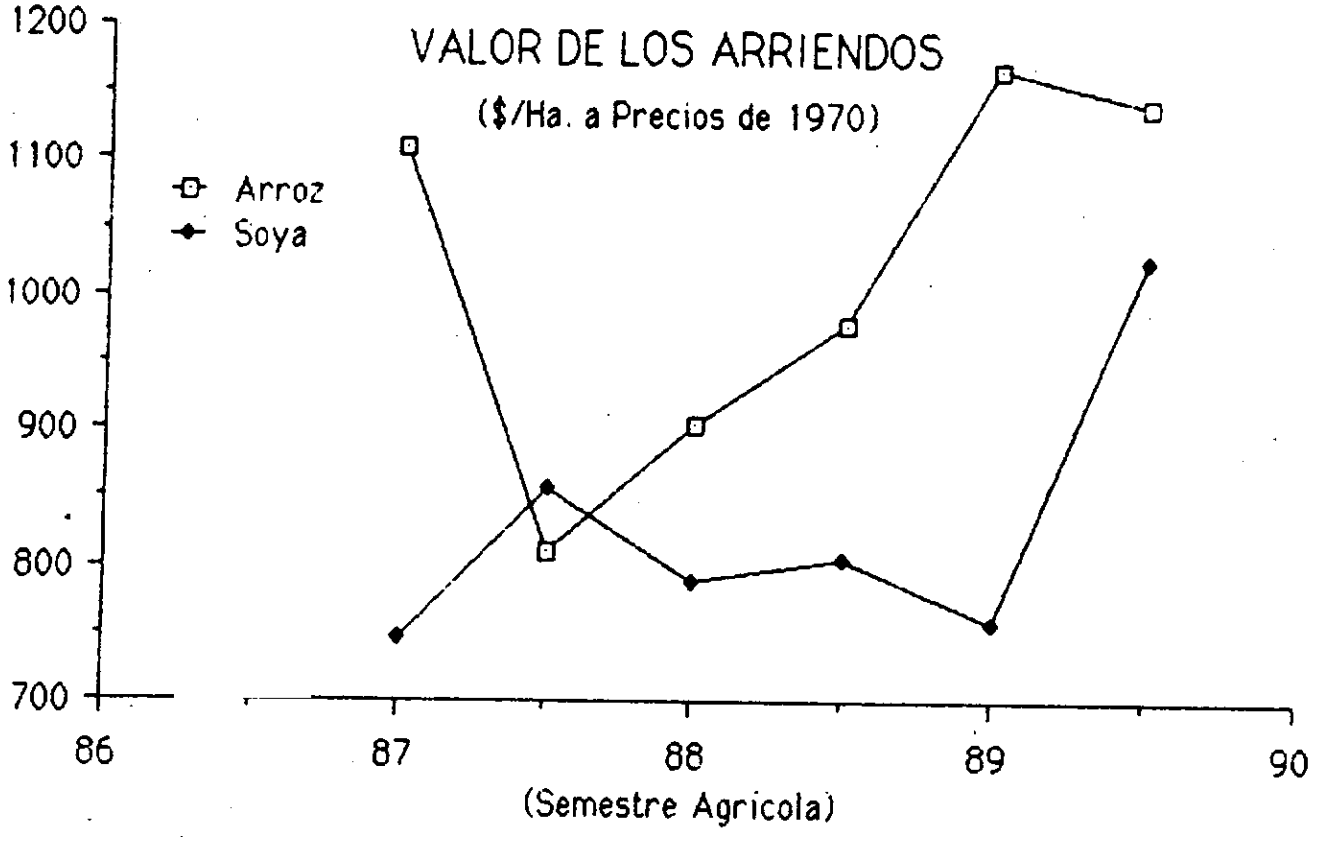


Gráfico 4.2



Por otra parte, las quejas han sido numerosas sobre la inefectividad de las politicas para reducir los costos de los insumos, primordialmente fertilizantes y agroquímicos. Los primeros sufrieron a mitad del año un cambio de régimen en sus precios, al pasarlos a una situación de libertad vigilada. Esto se hizo con el fin de promover la competencia entre productores nacionales y asi logar una reducción de los precios. Según declaraciones de muchos sectores gremiales, en la agricultura tal medida simplemente llevó al establecimiento de precios oligopolisticos en el mercado, sin reducir los costos para el agricultor. En base a información sobre precios al distribuidor de los fertilizantes compuestos del Ministerio de Agricultura, se ve que el ritmo de crecimiento anual (trimestre vérsus trimestre) se aceleró para prácticamente todos los fertilizantes compuestos en 1989 con crecimientos de 31.6-44.5% con respecto a crecimientos observados del 24.1-27% en 1988. Solamente en un fertilizante compuesto (17-6-18-2) se mermó en algún grado tasa de crecimiento de sus precios en 1989 (ver Anexo Estadistico, Cuadro 13).

Los fertilizantes simples, la mayoria de los cuales son importados, mostraron una desaceleración en los ritmos de crecimiento de sus precios al distribuidor, especialmente a partir del segundo semestre. Esto se debió a la caida de los precios internacionales de los mismos, después de haber alcanzado niveles muy altos en 1988 (Ver Anexo Estadistico. Cuadro 13). De

acuerdo a cálculos de la SAC (1989), para el segundo semestre de 1989 la variación anual de los precios al distribuidor de los principales fertilizantes simples fue marcadamente menor a la tasa de inflación para el mismo período e inclusive se presentó una caída absoluta de 1.5% en el precio por tonelada de la Urea.

Por lo tanto, es notoria la inefectividad de la política agrícola para evitar el crecimiento en términos reales de los costos de los fertilizantes producidos internamente [6]/. Esta aceleración se ve reiterada al observar el comportamiento del Indice de Precios al Por Mayor del Banco de la República para abonos manufacturados. Mientras este índice creció en 20.3% entre Diciembre de 1987 y Diciembre de 1988, el crecimiento entre Diciembre de 1988 y Agosto de 1989 fue de 32%. Los demás insumos también registraron aumentos superiores a los observados en 1988. Los IPM de maquinaria y equipos, insecticidas y fungicidas, y abonos fosfatados crecieron respectivamente al 23.2%, 24.7% y 21.4% en 1988, y luego al 26.7%, 31.7% y 38.9% en 1989. Esto, mientras el IPM agropecuario crecía únicamente al 25.6% en 1989.

El efecto neto de todos estos cambios es que los costos totales de producción por hectárea de los ocho productos

---

[6]/ En este sentido se evidencia una falta de coordinación al interior de la política agrícola, pues por un lado se promueven mayores rentabilidades vía precio y por el otro se liberan los precios de agroquímicos, los que aumentaron como resultados de esta medida y dada la estructura bastante concentrada de dichas industrias.

incluídos en la muestra del IDEMA para sus estimaciones presentaron aumentos reales superiores a los del año anterior. Dado qeu estos productos son bastante representativos de los cultivos transitorios y de los productos POSA, es posible concluir que ni la política de choque ni la de oferta selectiva fueron capaces de detener la aceleración en los costos de producción agrícola. En el caso de los arriendos, puede decirse que la aceleración es en parte resultado mismo de la política de choque, mientras que para otros componentes se trata mas bien de una inefectividad de los instrumentos utilizados para lograr detener aumentos, que en la mayoría de los casos estuvieron por encima del crecimiento general de precios.

Lógicamente la tendencia alcista en los costos de producción descrita arriba tuvo el efecto visto sobre las rentabilidades efectivamente recibidas por el agricultor, especialmente para aquellos productos no contemplados dentro del programa de choque. El gran reto de la política de mediano plazo será cómo operar de manera permanente sobre los costos de producción a fin de lograr una rentabilidad para el productor compatible con el abaratamiento de los alimentos al consumidor y con la competividad internacional.

6.3. Resumen de los Resultados de las Políticas - Productos Individuales

En esta sección se resumirán los principales resultados observados y se evaluará la efectividad de las políticas adoptadas en 1989 en cinco productos agrícolas sobre los cuales se tiene prioridad para este proyecto: trigo, maíz, sorgo, arroz y papa. Los Cuadros 4.11-4.15 recogen las principales variables que se estudiarán en esta sección.

a) Trigo

En el Cuadro 4.11 aparecen las principales políticas y resultados obtenidos en el cultivo del trigo en los últimos seis semestres agrícolas. La política para el trigo buscaba elevar la rentabilidad de la producción interna a través de ajustes importantes en los precios de sustentación, un nivel adecuado de intervención del IDEMA mediante las importaciones, las compras directas del IDEMA 7/. Esta política generó unas expectativas muy favorables para el cultivo a partir del semestre A de 1989, cuando las rentabilidades esperadas ascienden al 16% sobre costos totales de producción. Dependiendo de la fuente de información, la reacción en área sembrada a esta mejora esperada estuvo entre 13.2% y 17.8% en los dos semestres de 1989. Este grado de

---

7/ Las importaciones directas de trigo por parte del IDEMA son precisamente las que comiten con la producción nacional.

Cuadro 4.11

POLITICAS Y RESULTADOS PARA EL TRIGO

Semestre	Cambio Anual Rendimiento (Ton/Ha)	Cambio Anual Area Sembrada (%)	Precio de Sustentación ($/Ton)	Rentabilidad Esperada/Ha. (%) (Cuadro 4.7)	Rentabilidad Efectiva (%) (Cuadro 4.7)	Cambio en Crédito Real (%) (Cuadro 4.6)
87A		-37.14%	52800	4.83%	4.33%	
87B		-0.62%	58800	9.92%	0.20%	
88A		15.91%	68000	3.32%	-3.69%	
88B		-12.19%	80000	-5.48%	-18.79%	
89A		15.69%	96025	16.08%	-6.37%	
89B		17.79%	115000	21.04%	14.31%	
1989	0.00%	13.29%			9.43%	16.35%

Fuente: Documento Oficina de Planeación, IDEMA; SAC; cálculos de Fedesarrollo.

respuesta fue insuficiente para sustituir totalmente las menores importaciones realizadas, especialmente cuando se experimentó un virtual estancamiento del rendimiento físico. Como se verá en la sección 4.3.5 la reducción resultante en el abastecimiento interno llevó entonces a una elevación fuerte en los precios al consumidor del pan.

Por otra parte, tal como se describió en la sección 4.3.2, la rentabilidad esperada por el agricultor promedio no se tradujo en mayor rentabilidad efectiva sino en el segundo semestre de 1989. Por último, las nuevas áreas encontraron financiación a través de la ampliación del crédito de fomento.

En conclusión, la política del trigo fue capaz de generar una respuesta importante en la producción de este cereal en 1989. Sin embargo, esta respuesta fue insuficiente para detener la presión inflacionaria de los derivados, y la rentabilidad efectivamente recibida por el agricultor fue bastante menor a la esperada. En este sentido puede decirse que la política de restricción de importaciones del IDEMA fue mas efectiva que la de precios de sustentación, la cual no estuvo suficientemente garantizada con la intervención del IDEMA en las compras internas.

b) Maiz

De acuerdo al Cuadro 4.12, el ajuste de precios de sustentación sólo empieza a generar respuestas importantes de área a partir del primer semestre de 1989. Para el año en promedio se produce un aumento del 16.6% en área sembrada, en base a rentabilidades esperadas sólo levemente mayores a los que se venían observando en los dos últimos años. En este sentido, el grado de respuesta es bastante importante en este cultivo. También se aprecia que la rentabilidad efectivamente recibida por el agricultor permanece bastante alta en 1989, aunque menor que la esperada. Como se vió en el Cuadro 4.9, esta divergencia asi como la tendencia a la baja en la rentabilidad efectiva en los últimos dos años se explica, en su mayoría, por la aceleración en los costos de producción.

La política de POSA logró aumentos apreciables en las áreas sembradas y por lo tanto, en la producción de maiz en 1989, no obstante una leve baja en el rendimiento promedio. Las rentabilidades permanecieron altas y la expansión de áreas estuvo apoyada por una adecuada disponibilidad del crédito. La política de precios resultó efectiva pues se garantizó una alta rentabilidad. Dicha política se vió favorecida, principalmente, por una adecuada programación de importaciones, ya que no fue

Cuadro 4.12

POLITICAS Y RESULTADOS PARA EL MAIZ

Semestre	Rendimiento (Ton/Ha)	Cambio Anual Area Sembrada ($/Ton)	Precio de Sustentación ($/Ton)	Rentabilidad Esperada/Ha. (%) (Cuadro 4.7)	Rentabilidad Efectiva (%) (Cuadro 4.7)	Cambio en Crédito Real (%) (Cuadro 4.6)
87A			46760	63.58%	77.54%	
87B			51000	51.51%	71.71%	
88A		4.62%	57000	59.68%	60.46%	
88B		-10.08%	66900	71.90%	61.00%	
89A		8.52%	83800	67.10%	33.65%	
89B		22.20%	89700	62.53%	58.79%	
1989	-1.73%	16.64%				17.09%

Fuente: Documento Oficina de Planeación, IDEMA; SAC; cálculos de Fedesarrollo.

necesaria una gran intervención interna en las compras del cereal por parte del IDEMA [8]/.

c) Sorgo

Tal como se ha discutido anteriormente, la política del sorgo se asemejó bastante a la del maíz, con un estímulo a la rentabilidad esperada a través de precios de sustentación. Puede observarse en el Cuadro 4.13 que la política de estímulo al sorgo comenzó en el segundo semestre de 1988, cuando tanto las rentabilidades esperadas como las efectivas experimentan un gran salto. En 1989 A se producen algunas dificultades en el sostenimiento del precio de sustentación y una aceleración de los costos que hacen que la rentabilidad efectiva se vuelva negativa en este período. Sin embargo, las rentabilidades se vuelven positivas en el segundo semestre de 1989.

Estos aumentos en rentabilidades acompañados por una expansión fuerte en el valor real del crédito no generaron ningún efecto positivo sobre áreas, debido a la alta sustituibilidad observada a favor de soya y arroz. En este caso, la política de choque fue inefectiva para lograr la expansión productiva buscada, no solo porque los estímulos directos no fueron

---

8/ No obstante la intervención del IDEMA ha sido creciente en los últimos años, lo que tendería a evidenciar las limitadas posibilidades de una mayor sustitución de importaciones en este cultivo.

Cuadro 4.13

POLITICAS Y RESULTADOS PARA EL SORGO

Semestre	Cambio Anual Rendimiento (Ton/Ha) (Cuadro 4.1)	Cambio Anual Area Sembrada ($/Ton) (Cuadro 4.2)	Precio de Sustentación ($/Ton)	Rentabilidad Esperada/Ha. (%) (Cuadro 4.7)	Rentabilidad Efectiva (%) (Cuadro 4.7)	Cambio en Crédito Real (%) (Cuadro 4.6)
87A		1.65%	38500	-0.06%	11.53%	
87B		37.28%	43200	0.34%	26.42%	
88A		13.36%	46200	-12.55%	4.56%	
88B		-11.60%	58000	13.04%	15.94%	
89A		-22.56%	72200	27.74%	-1.29%	
89B		10.58%	80000	17.10%	8.98%	
1989	9.31%	-13.35%			3.52%	7.06%

Fuente: Documento Oficina de Planeación, IDEMA; SAC; cálculos de Fedesarrollo.

suficientes frente a los de aquellos cultivos con los que debe competir, sino porque la presión de costos redujo la rentabilidad del cultivo. Asi las cosas, los instrumentos de la política sorguera fueron incapaces de compensar los estímulos de los cultivos con los cuales compite [9/].

d) Arroz

El Cuadro 4.14 muestra la manera dramática en que la política de choque a los precios de sustentación elevó entre el semestre B de 1988 y el A de 1989 las expectativas de rentabilidad para el arroz. Se observan también las impresionantes respuestas en áreas de 10.8 a 27.2% en estos tres semestres. En tanto salian las crecientes cosechas al mercado, se vió la dificultad cada vez mayor de mantener el precio al productor en el nivel de sustentación, además del fenómeno de la aceleración de costos; la rentabilidad efectiva cae hasta volverse negativa en 1989 B. En este caso los precios de sustentación fueron efectivos en estimular las mayores siembras. Asi las cosas, aunque la política produjo unos aumentos enormes en área y producción, sin embargo la misma no es exitosa en

---

9/ Los diferentes agentes entrevistados expresaron su preocupación por la incapacidad institucional del sector de manejar situaciones como las de sorgo y maiz, en las que se ha llegado a agotar la sustitución de importaciones y que por lo tanto el futuro del cultivo depende básicamente de las posibilidades internas. No pareciera que el sector contara con la capacidad técnica suficiente para el "fine-tunning" de estos cultivos.

Cuadro 4.14

POLITICAS Y RESULTADOS PARA EL ARROZ

Semestre	Cambio Anual Rendimiento (Ton/Ha) (Cuadro 4.1)	Cambio Anual Area Sembrada (%) (Cuadro 4.2)	Precio de Sustentación ($/Ton)	Rentabilidad Esperada/Ha. (%) (Cuadro 4.7)	Rentabilidad Efectiva (%) (Cuadro 4.7)	Cambio en Crédito Real (%) (Cuadro 4.6)
87A		15.54%	43700	9.82%	18.94%	
87B		17.32%	46760	5.77%	20.36%	
88A		-9.21%	52440	-0.47%	47.56%	
88B		10.75%	70000	35.46%	34.18%	
89A		21.55%	89600	52.17%	16.57%	
89B		27.17%	98600	30.56%	-2.54%	
1989	-6.01%				3.43%	19.42%

Fuente: Documento Oficina de Planeación, IDEMA; SAC; cálculos de Fedesarrollo.

cuanto a la elevación del ingreso del agricultor, ya que la rentabilidad media cae tanto por la incorporación de áreas y productores marginales, como porque la intervención del IDEMA no estuvo acorde con los volúmenes producidos.

e) Papa

El Cuadro 4.15 resume las principales variables concernientes al desempeño de este cultivo en los últimos tres años. Su producción no estuvo afectada de manera directa por ningún tipo de política en este período, con excepción de la asignación de crédito de fomento. Este cultivo generalmente sigue un comportamiento cíclico y estacional. El comportamiento estacional está determinado por dos períodos durante el año que corresponde a la cosecha principal y de mitaca. Así, el período de Agosto a Marzo corresponde a la cosecha principal y se caracteriza por precios menores al promedio anual, mientras que de Abril a Julio se produce la fase de precios altos correspondientes a la cosecha de mitaca. El comportamiento puede atenuarse o volverse más pronunciado de acuerdo con las condiciones climatológicas. Por otra parte, de año a año se observa un comportamiento cíclico que se asemeja a un modelo de telaraña en que las expectativas de precios y rendimientos influyen sobre las decisiones de siembra en el período siguiente.

Cuadro 4.15

POLITICAS Y RESULTADOS PARA LA PAPA

Semestre	Cambio Anual Rendimiento (Ton/Ha) (Cuadro 4.1)	Cambio Anual Area Sembrada ($/Ton) (Cuadro 4.2)	Cambio Anual Costos de Prod ($/Ha.)	Cambio Anual Precios * (%) (Cuadro 4.7)	Cambio en Crédito Real (%) (Cuadro 4.6)
87A	0.49%	-3.29%		-3.66%	
87B	13.96%	20.78%	23.61%	52.33%	
88A	4.73%	13.48%		5.10%	
88B	3.05%	11.21%	29.95%	48.92%	
89A	4.98%	7.66%	24.80%	-8.25%	
89B	6.12%	6.35%	25.23%	-14.64%	
1989	5.53%	1.41%			-14.40%

* Se tomó un promedio simple mensual de los precios mayoristas de la variedad Parda Pastusa en el Mercado de Bogotá.

Fuente: Fedepapa, DNP-UDA-Sitod, Cálculos de Fedesarrollo.

El comportamiento ciclico se ve ilustrado a través de los cambios anuales en área sembrada y precios durante el período de análisis. La baja producción en 1987 A -y posiblemente también en períodos anteriores- fue seguido por un crecimiento importante en los precios en el posterior semestre, que a su vez generó una respuesta de área muy importante. En 1988 A por lo tanto, el precio se redujo en términos reales (aumentó en 5.1% en términos nominales), y se disminuyó el ritmo de expansión del área. El aumento sostenido en áreas a pesar de los bajos precios puede atribuirse en parte a una desaceleración en los costos de producción en 1989. La expansión productiva ha generado una reducción en los precios mayoristas en los dos semestres agrícolas de 1989 [10/], que en 1990 está llevando a una fase de precios altos que puede agravarse aún más con las condiciones climáticas observadas a principios de año.

El menor volúmen crédito no parece haber tenido una influencia sobre la producción de papa; tanto áreas como rendimientos han venido creciendo en forma más o menos sostenida.

10/ Tal como se describe en la siguiente sección, el IPC de la papa creció al 49% en 1989, lo cual no es compatible con las variaciones observadas en los precios mayoristas en el Cuadro 4.15. Posiblemente, se debe esta diferencia a un rezago tanto en el semestre calendario con respecto al semestre agrícola, como en el consumo con respecto a la distribución mayorista. Un indicador de ello está en que el ritmo de crecimiento anual del precio mayorista en 1988 B es de 48.9%, bastante cercado al crecimiento del IPC.

6.4. Efectos de las Políticas sobre Precios al Consumidor

El objetivo de abaratamiento de los alimentos para el consumidor ocupa también un lugar preferencial dentro de los objetivos del POSA. En los Cuadros 4.11 y 4.12 pueden observarse los principales cambios que se dieron en los precios al consumidor de los alimentos entre Diciembre de 1987 y Diciembre de 1989. Primero que todo, debe comentarse que a partir de Diciembre de 1988 empezó a regir una nueva canasta de consumo familiar que redujo sustancialmente el peso de los alimentos en su conjunto -de un 40.9% a un 34.8%-, y cambió en alguna medida la composición al interior de los alimentos.

En 1989 los alimentos pasaron de tener su tradicional efecto inflacionario a constituir uno de los elementos que contribuyeron a la desaceleración de la tasa de inflación en Colombia. Con una inflación agregada del 28%, los precios de los alimentos al consumidor crecieron al 30.9% en 1988. En 1989, con una inflación del 26.1%, la tasa de crecimiento de los precios alimentos fue solamente 22.9%. Tal como se observa en el Cuadro 4.11, el comportamiento al interior de este grupo es bastante heterogéneo. Mientras los precios de los cereales y hortalizas mostraron desaceleraciones importantes en su tasa de crecimiento, para los demás subgrupos se registró un comportamiento muy similar al del año pasado o aún aumentaron las tasas de crecimiento.

Cuadro 4.12

	Indice de Precios al Consumidor				Variación (%)		Ponderante		Contribución Abs.		Contribución Rel.	
	Dic 87	Dic 88	Dic 88	Dic 89	1988	1989	1988	1989	1988	1989	1988	1989
Productos POSA	706.46	950.69	100	115.92	34.57%	15.92%	30.96	21.70	10.70	3.45	38.06%	13.22%
POSA Agrícolas	704.72	1157.61	100	103.62	64.26%	3.62%	10.31	6.62	6.63	0.24	23.57%	0.92%
Arroz de Seco	602.39	1075.70	100	99.60	78.57%	-0.40%	3.35	1.80	2.63	-0.01	9.35%	-0.03%
Maíz	946.40	1187.46	100	138.76	25.47%	38.76%	0.10	0.64	0.02	0.25	0.09%	0.95%
Fécula de Maíz	1216.60	1465.50	100	141.70	20.46%	41.70%	0.04	0.22	0.01	0.09	0.03%	0.35%
Harina Precocida de Maíz	720.20	954.70	100	137.22	32.56%	37.22%	0.05	0.42	0.02	0.16	0.06%	0.60%
Fríjol	816.74	1116.60	100	101.88	36.71%	1.88%	1.29	0.75	0.47	0.01	1.68%	0.05%
Fríjol Verde	1255.10	1677.60	100	102.87	33.66%	2.87%	0.00	0.07	0.00	0.00	0.01%	0.01%
Fríjol Seco	815.10	1114.49	100	101.78	36.73%	1.78%	1.28	0.67	0.47	0.01	1.67%	0.05%
Yuca	725.20	1424.10	100	113.55	96.37%	13.55%	0.65	0.44	0.63	0.06	2.23%	0.23%
Hortalizas	737.55	1188.16	100	97.47	61.09%	-2.53%	4.93	2.99	3.01	-0.08	10.72%	-0.29%
POSA Pecuarios	707.33	847.32	100	121.31	19.79%	21.31%	20.64	15.08	4.09	3.21	14.53%	12.31%
Carne de Res	705.94	780.48	100	109.89	10.56%	9.89%	10.66	6.70	1.13	0.66	4.00%	2.54%
Carne de Res sin Hueso	684.80	747.80	100	109.88	9.20%	9.88%	5.88	5.42	0.54	0.54	1.92%	2.05%
Carne de Res con Hueso	731.84	820.14	100	105.67	12.07%	5.67%	4.76	0.96	0.57	0.05	2.04%	0.21%
Carnes Embutidas	756.50	949.10	100	122.77	25.46%	22.77%	0.02	0.32	0.01	0.07	0.02%	0.28%
Carne de Cerdo	731.20	875.00	100	125.37	19.67%	25.37%	0.17	0.59	0.03	0.15	0.12%	0.57%
Carne de Pollo	719.30	832.50	100	126.87	15.74%	26.87%	0.18	1.25	0.03	0.34	0.10%	1.29%
Lácteos, Grasas y Huevos	708.22	921.15	100	131.58	30.06%	31.58%	9.63	6.54	2.89	2.07	10.29%	7.91%
Leche Pasteurizada	738.55	951.55	100	135.39	28.84%	35.39%	4.58	2.33	1.32	0.82	4.70%	3.16%
Leche en Polvo	827.10	1058.60	100	130.28	27.99%	30.28%	0.10	0.45	0.03	0.14	0.10%	0.52%
Queso	768.20	1028.20	100	126.13	33.85%	26.13%	0.18	0.69	0.06	0.18	0.21%	0.70%
Huevos	658.30	882.40	100	128.13	34.04%	28.13%	1.78	1.19	0.61	0.33	2.15%	1.28%
Aceite Vegetal	711.10	969.20	100	133.94	36.30%	33.94%	0.37	1.54	0.14	0.52	0.48%	2.00%
Margarina	747.30	886.50	100	113.92	18.63%	13.92%	0.30	0.21	0.06	0.03	0.20%	0.11%

Fuente: DANE, Cálculos de Fedesarrollo.

Cuadro 4.16

	Indice de Precios al Consumidor				Variación (%)		Ponderante		Contribución Abs.		Contribución Rel.	
	Dic 87	Dic 88	Dic 88	Dic 89	1988	1989	1988	1989	1988	1989	1988	1989
1. Alimentos	727.15	951.50	100	122.94	30.85%	22.94%	48.92	34.84	14.91	7.99	57.09%	30.60%
1.1 Cereales	718.43	1036.39	100	125.79	44.26%	25.79%	8.97	4.91	3.78	1.27	13.44%	4.85%
1.2 Plátanos, Tubérculos	866.89	1077.09	100	139.13	24.25%	39.13%	4.79	2.60	1.16	1.02	4.13%	3.90%
1.3 Hortalizas y Legumbres	737.55	1188.16	100	97.47	61.09%	-2.53%	4.93	2.99	3.01	-0.08	10.72%	-0.29%
1.4 Frutas Frescas	732.34	904.68	100	126.60	23.53%	26.60%	2.27	1.94	0.53	0.52	1.90%	1.97%
1.5 Carnes	710.34	789.50	100	114.20	11.15%	14.20%	11.53	9.67	1.28	1.37	4.57%	5.26%
1.6 Productos Lácteos,	708.22	921.15	100	131.58	30.06%	31.58%	9.63	6.54	2.89	2.07	10.29%	7.91%
1.7 Alimentos Varios	686.40	912.67	100	130.02	32.96%	30.02%	6.81	4.83	2.25	1.45	7.99%	5.55%
1.8 Comidas Fuera del Hogar			100	127.74		27.74%		1.36		0.38		1.44%
Algunos Productos Individuales												
Papa	965.86	974.04	100	149	0.85%	49.00%	2.7	1.09	0.02	0.54	0.08%	2.05%
Pan	815.15	1108.46	100	142.59	35.98%	42.59%	2.39	1.65	0.86	0.70	3.06%	2.69%
Galletas de Sal	671.10	872.40	100	134.14	30.00%	34.14%	0.10	0.54	0.03	0.18	0.11%	0.71%

Fuente: DANE, Cálculos de Fedesarrollo.

Según el Cuadro 4.12, los productos POSA en su conjunto efectivamente experimentaron una desaceleración en el ritmo de crecimiento de sus precios al consumidor, al pasar de 34.6% en 1988 a 15.9% en 1989. También puede verse que este resultado se logró únicamente a través del comportamiento de los precios del subgrupo agrícola, que habían crecido al 64.3% en 1988 y en 1989 lo hicieron únicamente al 3.6%. Para los productos pecuarios del POSA por otra parte, aumentaron su ritmo de crecimiento de 19.8% a 21.3%. Dentro del subgrupo agrícola, el efecto deflacionario se limitó a cuatro productos: arroz, frijol, yuca y hortalizas, todos éstos, productos incluidos en el programa POSA. Por otra parte, el Cuadro 4.11 muestra como los derivados del trigo, no obstante una política de choque que incentivó sustancialmente la producción doméstica, incrementaron sus precios entre 34% y 43% ritmo muy superior al de 1988.

En la práctica surgen dificultades para que se dé simultáneamente un beneficio a consumidores y productores, a menos de que se esté dispuesto a subsidiar a alguno de estos grupos. En la experiencia de 1989 pueden delimitarse tres tipos de casos que ilustran este punto.

Por un lado están aquellos como el arroz, en los cuales la sobreoferta resultante es de tal magnitud que el gobierno es incapaz de evitar una caída en el promedio nacional de los precios al productor; el mercado mismo se encarga de abaratar el

producto para el consumo final. Durante 1989 el Indice de Precios al Consumidor del arroz de seco, presentó una caída del 0.4% mientras que los precios de los alimentos en su conjunto, crecieron en 22.9%. En este caso entonces, se logró el abaratamiento deseado a costa de los productores, quienes vieron caer y volverse negativas sus rentabilidades, de acuerdo con el análisis de la sección 4.3.2b, y del estado mismo quien por evitar una caída mayor en el precio al productor exportó a pérdida los excedentes y acumuló existencias [11/].

Un argumento utilizado por el gobierno y el gremio arrocero para explicar el logro simultáneo de mayores precios al productor y menores precios al consumidor, está relacionado con el grano de intervención del IDEMA. Al aumentar enormemente su participación en las compras al cultivador, el IDEMA lograría reducir el márgen de intermediación, el cual generalmente es alto debido al carácter oligopsónico del mercado privado de molinería. Por una parte, en efecto, se observa que la intervención del IDEMA en 1989 B fue de 34.9% de la producción nacional, el nivel más alto observado en la historia (ver Cuadro). Una manera de aproximar el márgen de intermediación es a través de la relación entre los precios del arroz blanco y el paddy verde. En el Gráfico 4.3 se

---

11/ Una manera alternativa de ver este problema es a través del excedente del consumidor que este grupo de agentes no puedo disfrutar debido a las exportaciones realizadas y las existencias acumuladas. Una diferencia entre el flujo neto de excedentes de ambas situaciones daría del tamaño del costo social de la política.

Gráfico 4.3
Márgen de Intermediación del Arroz

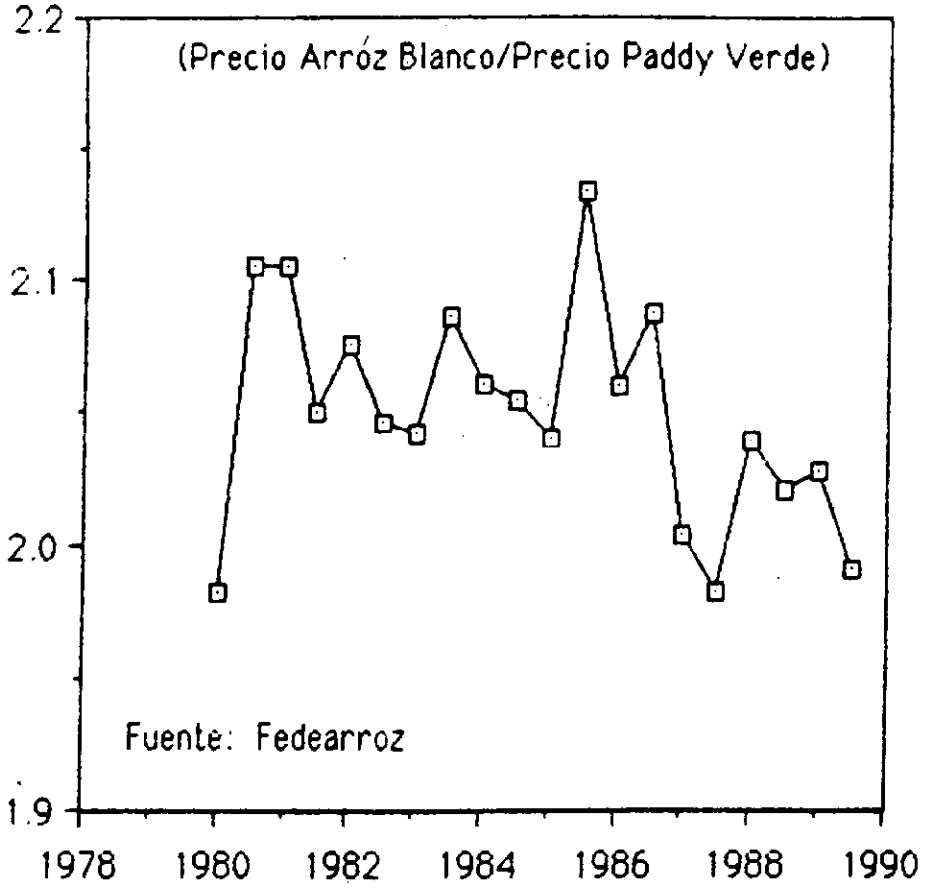
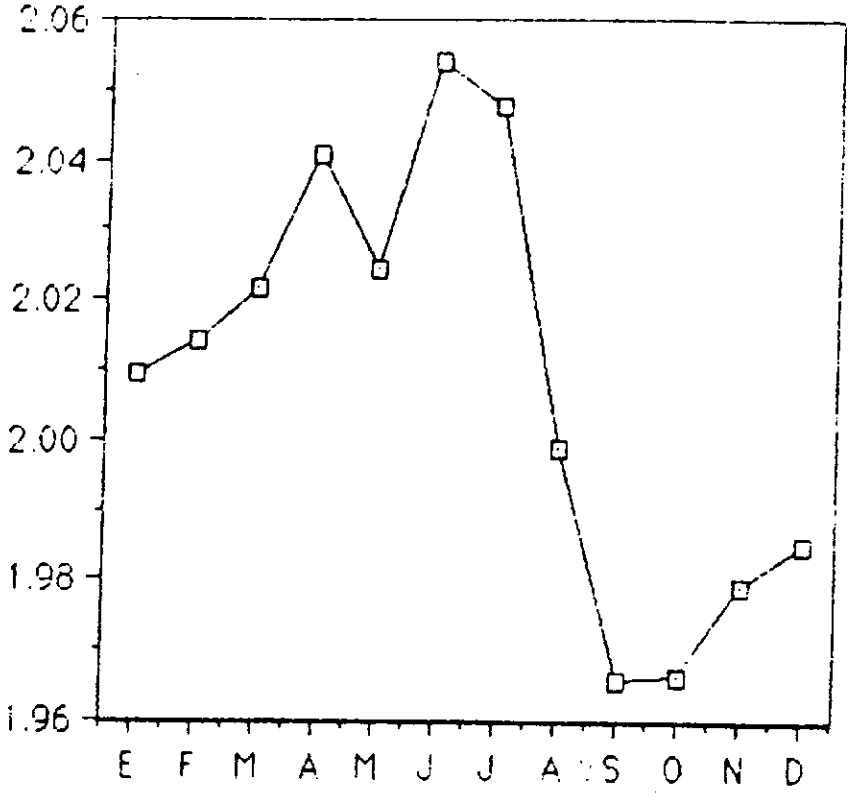


Gráfico 4.4
Márgen de Intermediación del Arroz-1989



observa la evolución semestral de este márgen a lo largo de la década de los ochenta en Colombia, y en el Gráfico 4.4 se presenta su evolución mensual durante 1989.

A pesar del enorme grado de intervención del IDEMA en las compras del producto al cultivador en el segundo semestre de 1989, el Gráfico 4.3 muestra que ni siquiera se logra reducir el márgen de intermediación por debajo de su punto mínimo de la década, 1.98-, logrado en el segundo semestre de 1987 y en el primero de 1980. El hecho de que éstos se habían alcanzado con niveles de intervención del 4.8% y 3.8%, además de que los mayores niveles de intervención (15.2% en 1980(2), 27% en 1982(2), 16.8% en 1983(2) y 34.9% en 1989(2)) estuvieron asociados a niveles altos de los márgenes (2.11, 2.05, 2.09 y 1.99, respectivamente), hacen pensar que el nivel de intermediación tiene muy poco efecto sobre la reducción de los márgenes de intermediación. Se verá a continuación que si bien el IDEMA puede reducir los márgenes de manera transitoria, no logró en 1989 afectarlos en promedio de manera significativa.

La evolución de los márgenes de intermediación a lo largo de 1989 aparece en el Gráfico 4.4. Se ve que el márgen empieza a estrecharse levemente en Julio y más fuertemente a partir de Agosto, momento en el cual comienza la intervención del IDEMA. Sin embargo, la reducción del margen de intermediación por sí sólo no parece llevar a un descenso en el precio al consumidor.

Para el año en su conjunto el márgen fue de 2.01%, sólo ligeramente menor al nivel de 2.03% observado en 1988, y considerablemente mayor que el nivel de 1.94% observado en 1987 (Fedearroz, Gráfico 9), cuando la intervención del IDEMA fue de únicamente 2.3% en promedio. Inclusive se observa que el precio de arroz blanco presenta un crecimiento entre Enero y Diciembre de 1989. Una razón por la cual el IDEMA no logró una disminución significativa del márgen a lo largo del año, se debió a que el márgen se expandió marcadamente entre Febrero y Junio, periodo en el cual comienza la baja en el precio del paddy verde- posiblemente por presión de la oferta- al tiempo que el precio del arroz blanco no disminuye al mismo ritmo. Este comportamiento sugiere que la intervención del IDEMA fue suficiente para contrarrestar la labor especulativa de los intermediarios privados en el primer semestre del año, sin lograr una disminución importnte del márgen de intermediación para el año en su conjunto. Según esta información, el precio al productor sólo aumentó en una muy pequeña proporción en todo el año y lo mismo sucedió con el precio al consumidor. El comportamiento de los dos últimos meses del año es muy diciente; después de llegar a sus puntos más bajos, tanto el precio del paddy como el del arroz blanco se recuperan sustancialmente gracias a la labor del IDEMA. Por lo tanto, el descenso en los precios al consumidor se explican más por el comportamiento de los precios al productor que por estrechamiento de los márgenes entre uno y otro.

En conclusión, el arroz representa un caso en el que las ganancias del consumidor se logran a costa de una disminución en la rentabilidad al productor y unas pérdidas muy cuantiosas por parte del IDEMA y Proexpo, éste último a través de la financiación de exportaciones deficitarias. Otro caso similar al del arroz en que el costo es asumido por el productor, es el del frijol, también incluido dentro del Plan de Oferta Selectiva y beneficiado por aumentos sustanciales en su precio de sustentación, tal como aparece en el Cuadro 4.5. De acuerdo con información del IDEMA (1989 A), el precio al productor creció al 22% en 1988 B y al 17% en 1989 A, para luego caer en 4.6% en 1989 B. Precisamente en este semestre la relación precio al productor/precio de sustentación cae por debajo de 1.0 y llega a su nivel más bajo de la década: 0.74 (ver IDEMA (1989 B). Todo esto indica cierto sacrificio en términos de las rentabilidades del productor. Las hortalizas, por su parte, produjeron una ganancia al consumidor a través de la expansión de la producción, que no puede decirse que fue resultado directo de la política de oferta selectiva, sino del buen tiempo reinante durante todo el año anterior.

Por otro lado están los casos como el maiz en los cuales se produce un aumento efectivo en la rentabilidad del productor via precios de sustentación y un aumento en la producción, tal como se mostró en secciones anteriores. Para que se generen beneficios para el consumidor debe haber un organismo -el IDEMA en el caso

colombiano- dispuesto a asumir una pérdida al vender a precios bajos. Este no fue el caso en 1989 ya que los mayores precios al productor se trasladaron al consumidor en dos alimentos provenientes del maíz.-fécula y harina precocida de maíz-. Estos dos productos presentaron aumentos en sus precios al consumidor marcadamente mayores al promedio de los alimentos durante 1989: 41.7% y 37.2%, respectivamente. En este caso se logró un beneficio a los productores a costa de los consumidores. Esta aparente paradoja se vió favorecida por la posible sustitución en el consumo de trigo por maíz, lo que favoreció la colocación de crecientes volúmenes de producción a mayores precios.

Por último está el caso del trigo en el cual hubo cierto descenso en su rentabilidad debido al menor precio efectivo, el cual no se trasladó al consumidor final. Tal como se anotó anteriormente, durante 1989 el Indice de Precios al Consumidor del pan creció en un 42.6%. Lo que sucedió fue una ampliación en el márgen de intermediación entre el trigo y el pan. El IDEMA entonces obtuvo algunas ganancias en las actividades de compraventa de trigo, además de las ganancias que obtuvo en la importación de trigo. En este caso se perjudicaron tanto productores como consumidores, aunque la producción nacional de trigo aumentó significativamente, debido a las expectativas de buenos precios, las que finalmente no se cumplieron en razón a la insuficiente intervención interna del IDEMA. Quien ganó de esta

situación fue el IDEMA, el cual obtuvo suficientes rentas para generar excedentes financieros y pagar el subsidio del arroz [12/].

Lo que se deduce del análisis de estos casos diversos es que hay cientos obstáculos al logro sumultáneo de una mayor rentabilidad para el productor y un abaratamiento del bien final para el consumidor, especialmente si el instrumento utilizado es el precio. No surgirían las mismas dificultades si se trata de elevar la rentabilidad del agricultor a través de una disminución en los costos. Por otra parte, se vió que durante cinco meses del año, el IDEMA fue capaz de reducir los márgenes de intermediación en el arroz y aún volverse negativos a través de un nivel de compras sin precendentes en la historia del país. Sin embargo, esta intervención fue precedida por un período de fuerte especulación durante el cual los márgenes se ampliaron de manera importante, de tal forma que a lo largo del año los márgenes promedio se asemejaron bastante a los de 1988. Queda entonces la duda sobre la capacidad efectiva para efectuar una disminución permanente en los márgenes de intermediación, y del costo que ello implicaría para el IDEMA. Surge, además, la duda sobre la conveniencia de encarecer al consumidor un bien alimenticio -el pan o los derivados del maíz- con el fin de favorecer la producción de otro alimento - el arroz-, utilizando al IDEMA como

---

12/ Algunos consideran que el costo para el IDEMA de las operaciones del arroz fue entre 3.000 y 4.000 millones de pesos durante 1989.

agente ejecutor de esta redistribución. No son claras las ventajas netas que se obtienen de esta transferencia.

Por último, debe comentarse que gran parte de la baja presión inflacionaria de los alimentos a nivel del consumidor durante 1989, se debe al comportamiento de los precios de la carne y, en un grado mucho menor, a fluctuaciones cíclicas de los precios de algunos productos individuales. El índice de precios de las carnes en su conjunto tuvo un crecimiento del 14.2% en 1989, con un peso de 9.66% dentro de la canasta total, y del 28% dentro de la canasta de alimentos. Este comportamiento se debió a la prolongación de la fase de extracción dentro del ciclo ganadero la cual produjo una abundancia de productos cárnicos en el país, y no fue el resultado de la política de choque agropecuario. Productos tales como las hortalizas y legumbres también mostraron durante este período una muy baja tasa de crecimiento e inclusive disminuciones absolutas en sus precios al consumidor. En este caso, es de notarse que la operación del POSA no utilizó de ninguna manera precios de sustentación.

7. Perspectivas para 1990. Algunos Comentarios

El gobierno colombiano está actualmente involucrado en el diseño y ajecución de un programa de apertura económica global [13/] que además de las políticas puramente sectoriales de mediano

---

13/ Ver sección 2 de este informe.

plazo tendra un efecto importante sobre el sector agricola. Algunos gremios argumentan a favor de la apertura total e inmediata de importaciones, tanto de insumos como de productos finales como única alternativa capaz de llevar la agricultura colombiana a la competitividad internacional. Sin embargo, la mayoría de los sectores productores y del gobierno mismo, están a favor de una apertura más gradual y que contemple la eliminación previa de serios cuellos de botella como los altos costos de transporte y la ineficiencia en puertos. Además, consideran que la apertura jamás debería ser total ya que los demás países afectúan algún grado de proteccionismo agricola. Al parecer, estas opiniones tienen bastante fuerza ya que, para la primera etapa de apertura se deja la agricultura virtualmente inalterada.

Un cambio necesario en el sentido de lograr la competitividad consiste en el mayor acceso y abaratamiento del riego en la agricultura. Para cultivos como el arroz, la expansión de riego es indispensable para lograr una oferta más estable a lo largo del año, asi evitando la inmensa presión que se ejerció en el segundo semestre del año sobre el sistema de comercialización y procesamiento del producto. Esto también facilitaría enormemente la función reguladora del IDEMA, al poder escalonar sus compras y prolongar ventas y exportaciones a lo largo del año. Para productos exportables como el algodón, la extensión del riego es un requisito indispensable para poder competir internacionalmente.

En cuanto a los fertilizantes, se ha observado que no sólo es el grado de utilización muy bajo en Colombia sino que es inapropiado al estar fuertemente sesgado hacia el uso de fertilizantes compuestos, los cuales finalmente resultan más caros. Se ha argumentado que son precisamente los productores pobres y tradicionales los que tienden a usar más los fertilizantes compuestos, mientras que las explotaciones comerciales y modernas utilizan más intensivamente los fertilizantes simples. Se ha dicho, asi mismo que una sustitución de fertilizantes compuestos por simples podría arrojar al sector agrícola colombiano un ahorro de 13,000 millones de pesos por año. Adicionalmente, también se ha propuesto el aprovechamiento de los recursos de gas natural que tiene el país para producir internamente úrea y amoniaco, lo cual generaría una reducción del 45% en la importación de fertilizantes.

Para los próximos años se preve un "aterrizaje" del sector agrícola a niveles de producción más sostenibles en el mediano plazo. Para muchos productos se está acercando al nivel de autosuficiencia, y por ende las perspectivas de crecimiento futuro están limitadas al crecimiento de la demanda interna y a la posibilidad de conquistar nuevos mercados externos. Por lo tanto, es muy poco probable, dadas las condiciones de producción existentes, que se pueda mantener el crecimiento en lo obtenido en 1989.

La cuestión de la integración económica a nivel regional no parece estar muy presente en el pensamiento de los ejecutores y diseñadores de la política agropecuaria, ni de los gremios correspondientes. La integración agropecuaria podría, de acuerdo a opiniones frecuentemente expresadas, comenzar con algunos casos tangibles y pequeños, aprovechando mercados naturales ya existentes como el comercio frotenrizo con Venezuela, el comercio de papa con Perú, etc. En todo caso, no se considera que los beneficios de la integración sean muy importantes, sino que simplemente se trataría de agilizarón y facilitarón de intercambio que ya existe.

Según opinión del gobierno, además, se ve la participación de Colombia dentro de cualquier proceso de integración agropecuaria como exportador únicamente, ya que se considera que se tienen ventajas comparativas con respecto al resto de la región.

En general, la política agropecuaria seguida en Colombia durante 1989 y la que probablemente seguirá en 1990 constituye un mayor grado de proteccionismo, principalmente a través de la restricción de importaciones y de los aumentos en precios de sustentación. Este enfoque será un obstáculo, no sólo para la integración económica en el mediano plazo, sino también para el programa de apertura global de la economía que se tiene previsto.

Esto, aunado al escepticismo casi generalizado que se observó en las entrevistas con respecto a la integración, hará aún más difícil cualquier logro en esta dirección.

CONCLUSIONES

1. Los precios de sustentación y el crédito de fomento, principales instrumentos de la política de choque de corto plazo, favorecieron la rentabilidad de los productos que hacen parte del POSA. Esto tuvo como efecto la sustitución en áreas a favor de estos cultivos y en contra de los demás transitorios. Los sesgos en los incentivos y en contra de los demás transitorios. Los sesgos en los incentivos a favor de los productos POSA, pueden explicar, en cierta medida, la asimetría tan pronunciada que se presentó en el desempeño al interior de los productos transitorios en 1989.

2. Los resultados de los análisis a nivel de producto ilustran adecuadamente un argumento frecuente en la crítica que se le hace a la política de choque vía precios de sustentación según el cual, los aumentos en la rentabilidad esperada se ven, por una parte, afectados por la limitada capacidad de intervención del IDEMA para asegurar el precio y, por otra, diluidos, en cierta medida, por los aumentos en los costos de producción inducidos por la política misma. Para el trigo, el efecto precio fue producto de insuficientes compras internas frente a una reducción

que pareceria suficiente para elevar los precios al productor. En el caso del arroz, la sobreproducción fue tal que ni siquiera una intervención sin precedentes del Instituto en la compra de este cerecal fue capaz de detener la caida en los precios al productor. Para el maiz y el sorgo, aunque hubo en ciertos periodos un efecto precio de alguna consideración, la rentabilidad efectiva permaneció alta. También se mostró como en determinados casos se dió una aceleración en los ritmos de crecimiento de los costos de producción, precisamente en los periodos de operación de la politica de choque. Por lo tanto, puede afirmarse que hubo un grado significativo de disolución de rentabilidades, tanto por falta de una politica más decidida de sostenimiento de los precios al productor como de evitar los mayores costos de producción, los cuales fueron, en algunos casos, resultados de las politicas adoptadas en los últimos años.

3. Ni la politica de choque, ni la de oferta selectiva fueron capaces de detener la aceleración en los costos de producción agricola. En el cado del costo de los arriendos, puede decirse que la aceleración es en parte resultado de la propia politica de choque. El gran reto de la politica de mediano plazo será como operar de manera permanente sobre los costos de producción a fin de lograr una rentabilidad para el productor, la cual sea compatrible con el abaratamiento de los alimentos al consumidor y con una mayor competitividad externa.

4. La política triguera fue capaz de generar una respuesta importante en la producción doméstica de este cereal durante 1989. Sin embargo, esta respuesta fue insuficiente para detener la presión inflacionaria de los derivados del trigo. Al mismo tiempo la rentabilidad efectivamente recibida por el agricultor fue bastante menor a la esperada. En este sentido puede decirse que la política de restricción de importaciones del IDEMA fue más efectiva que la de precios de sustentación, la cual no estuvo suficientemente garantizada con la intervención del Instituto en las compras internas.

5. La política de PODA logró aumentos apreciables en las áreas sembradas y por lo tanto en la producción interna de maíz durante 1989, no obstante una leve baja en el rendimiento promedio. Las rentabilidades permanecieron altas durante dicho año y la expansión de áreas estuvo apoyada por una adecuada disponibilidad de crédito. La política de precios resultó efectiva pues se garantizó una alta rentabilidad. Dicha política se vió favorecida, principalmente, por una adecuada programación de importaciones, ya que no fue necesaria una gran intervención interna en las compras del cereal por parte del IDEMA.

6. Los aumentos en rentabilidades acompañados por una expansión fuerte en el valor real del crédito, no generaron ningún efecto positivo sobre las áreas sembradas en sorgo, debido a la alta sustituibilidad observada a favor de soya y arroz. En este caso,

la politica de choque fue inefectiva para lograr la expansión productiva deseada, no solo porque los estimulos directos no fueron suficientes frente a los de aquellos cultivos con los que debe competir, sino porque la presión de costos redujo la rentabilidad del cultivo. Así las cosas, los instrumentos de la politica sorguera fueron incapaces de compensar los estimulos de los cultivos con los cuales compite.

7. En la medida que salian al mercado las crecientes cosechas de arroz, se vió la dificultad cada vez mayor de mantener el precio al productor en el nivel de sustentación, además del fenómeno de aceleración de costos; la rentabilidad efectiva cayó hasta volverse negativa en el semestre B de 1989. En este caso, los precios de sustentación fueron efectivos en estimular las mayores siembras. Así las cosas, aunque con la politica se lograron aumentos importantes en área y producción, sin embargo, la misma no es exitosa en cuanto a la elevación del ingreso del agricultor, ya que la rentabilidad media cae tanto por la incorporación de áreas y productores marginales, como porque la intervención del IDEMA no estuvo acorde con los volúmenes producidos.

8. La producción de papa no estuvo afectada de manera directa por ningún tipo de politica durante el año de 1989, con excepción de la asignación de crédito de fomento. Este cultivo generalmente sigue un comportamiento ciclico y estacional.

9. El arroz representa un caso en el que las ganancias del consumidor se logran a costa de una disminución en la rentabilidad al productor y una pérdidas muy cuantiosas por parte del IDEMA y PROEXPO. En el maiz, los mayores precios al productor se trasladaron al consumidor en dos alimentos provenientes del mismo -fécula y harina precocida-. Estos dos productos presentaron aumentos en sus precios al consumidor marcadamente mayores al promedio del total de los alimentos durante 1989. En este caso se logró un beneficio a los productores a costa de los consumidores. Esta aparente paradoja se vió favorecida por la posible sustitución en el consumo de trigo por maiz, lo que permitió la colocación de crecientes volúmenes de producción a mayores precios. Por último está el caso del trigo, en el caul hubo cierto descenso en la rentabilidad del producto debido al menor precio efectivo, el cual no se trasladó al consumidor final. Lo que debió ocurrir fue una amplicación de las márgenes de comercialización, de las cuales se benefició el IDEMA. Este Instituto obtuvo algunas ganancias en las actividades de compraventa de trigo, además de las ganancias derivadas de la importación del cereal. Los perjudicados con la política triguera fueron productores y consumidores, no obstante la producción nacional del cerecal haya aumentado. El ganador fue el IDEMA quien obtuvo suficientes rentas para generar excedentes financieros y pagar del subsidio del arroz.

10. Gran parte del bajo crecimiento de los precios de los alimentos a nivel del consumidor durante 1989, se debió al comportamiento de los precios de la carne y, en un grado mucho menor, a fluctuaciones ciclicas de los precios de algunos productos individuales.

11. En general, la politica agropecuaria y agroindustrial adelantada en Colombia durante los últimos años ha significado un mayor grado de proteccionismo, y principalmente a través de la restricción de importaciones y de los aumentos en precios de sustentación. Este enfoque se convierte en un obstáculo, no sólo para la integración económica, sino para el programa de apertura global de la economía que se viene adelantando. Esto, aunado a las negativas expectativas respecto al proceso de integración, difucultarán cualquier logro en esta dirección.

BIBLIOGRAFIA

Banco Cafetero (1989): Visión Sectorial. Varios números.

Betancour, Félix (1989): "Estimación de las Elasticidades Precio de la Oferta Agrícola". Informe para la Misión de Estudios del Sector Agropecuario. Diciembre, 1989.

Coorporación de Estudios Ganaderos y Agrícolas (CEGA). Coyuntura Agropecuaria. Varios números.

Fédearroz (1989): Arroz (Resultados del Primer Censo Arrocero. Vol. 38 No. 363. Noviembre-Diciembre, 1989.

IDEMA (1989a): Costos de Producción Cosecha 1989/1990. Oficina de

IDEMA (1989b): Propuesta para la fijación de Precios de Sustentación para la Cosecha 1989/90. Bogotá, 1989.

Ministerio de Agricultura (1989): Anuario: Estadísticas del Sector Agropecuario. OPSA -División de Informática. Diciembre de 1989.

Sociedad de Agricultores de Colombia (1989): Revista Nacional de Agricultura. Varios números.

Ministerio de Agricultura (1989); Memoria al Congreso Nacional 1988-1989. FEDESARROLLO, Informe Final a la Misión de Estudios Agropecuarios. Varios proyectos. 1989.

Tabla 2. PERCEPCIONES DE LOS PRINCIPALES AGENTES ECONOMICOS RESPECTO A LA POLITICA AGROPECUARIA EN COLOMBIA.

TIPO DE POLITICA	MEDIDA DE POLITICA	VARIABLE AFECTADA	PERCEPCION DE LOS AGENTES		
			SECTOR PUBLICO	SECTOR PRIVADO	ACADEMICOS
Sectorial	Plan de Oferta Selectiva - POSA. (Arroz, Soya, Frijol, Maíz, Cárnicos, Leche, Hortalizas y Yuca)	* Precios de Sustentación. * Crédito Institucional. * Asistencia Técnica. * Abastecimiento: Semillas & Insumos. Agroquímicos. * Apoyo Comercialización * Coordinación Interinstitucional.	Efectos Esperados: * Incremento Producción, Productividad. * Estabilización de la Producción. * Reducción de Costos. * Mejorar Abastecimiento Interno. * Reducción Ritmo de Crecimiento de Precios (IPC) Agrícolas. Resultados Obtenidos: * Aumentos en Area Sembrada por Sustitución y Mayor Utilización. * Incremento en Producción. * Aumentos de Inventarios en Manos del IDEMA * Se Controlaron los Precios al Consumidor. * Reducción Márgenes Intermediarios. * Reducción Importaciones de Bienes Agropecuarios. * Subsidio a Exportación de Arroz. * Mejoramiento Ingresos a Productores. * Mayor Coordinación Inter-Institucional. * Mayor y Mejor Intervención del IDEMA en la Compra de Cosechas. * Sustitución en Uso de la Tierra entre Cultivos. Se Beneficiaron los Incluidos en POSA. * En Arroz se Redujo Rentabilidad Promedio, pero Mayores Volúmenes Compensaron Reducción de Precios. * Cambios Tecnológicos en el Secado y Almacenamiento de Productos Agrícolas. Efectividad de los Intrumentos: * El Crédito es elemento clave para el corto plazo, Más importante que los intereses son la disponibilidad y oportunidad. * Gasto Público fundamental para el mediano y largo plazo. * Precios de Sustentación mecanismo de choque. Tiene efectos directos. * Manejo de Importaciones y Compra del IDEMA, ayudaron a alcanzar los resultados	Resultados de la Política * POSA es positiva en el corto plazo y se le considera como una política temporal. * POSA genera distorsiones en la asignación de recursos en el largo plazo, al establecer diferenciales de rentabilidad entre actividades. * Los resultados de POSA son más los logros de una política de restricción de importaciones e incremento de precios. Estos dos factores explican los resultados. * Aunque se lograron aumentos en la producción, los que permitieron que los precios al consumidor se redujeran, y que simultáneamente aumentaron los precios e ingresos de los agricultores, el efecto es de corto plazo únicamente. En un plazo mayor, cabe esperar que se repita el ciclo regular de la "telaraña". No se ven medidas que eviten el que éste fenómeno se presente. * La "destorsida" del sector agropecuario solo se evitaría si se está dispuesto a exportar con subsidios. Pero: se puede mantener esta situación?, hasta cuando?. * Cual es la racionalidad de mantener subsidios (IDEMA y PROEXPO). Con los recursos de crédito para la exportación dirigidos a subsidiar a la agricultura se sacrifican otras posibilidades de exportación. * En una perspectiva de mayor plazo, el consumidor doméstico es quien paga la política de POSA. * La reducción de márgenes de intermediarios puede ocurrir, pero no es estable. * La política triguera tiende, a través de la generación de rentas para el IDEMA, a autodestruirse. * La política de este gobierno representa un importante cambio frente al modelo tradicional de desarrollo. Con la política se cambió la actitud de los empresarios frente al negocio. * Gracias al POSA, y via conformación de inventarios en manos del IDEMA, se redujeron los precios al consumidor. * El incremento en los precios de sustentación tuvieron como efecto jalonar los costos de producción de todo el sector agropecuario.	Resultados de la Política * El aumento en la producción agropecuaria se explica por los correspondientes incrementos en la producción de bienes no objeto de la política de precios. * Los precios afectan el área principalmente y en mucha menor medida los rendimientos. * los mayores volúmenes producidos en bienes de POSA se deben a aumentos en rendimientos, los cuales no se explican por incrementos en precios al productor. * De acuerdo a las dos anteriores afirmaciones, la mayor producción obtenida no se debe a la política. * En algunos casos el buen resultado de la política, en terminos de producción, obedece al buen clima reinante o al efecto de nuevas vias de comunicación. * El manejo de los precios no debe hacerse para conseguir aumentos en la producción sino para estabilizar ingresos de los agricultores. * La respuesta de la producción de arroz no está acorde con el incremento en los precios de sustentación. * Como resultado del POSA, el Balance Oferta-Demanda del Sector se desajustó, generando excedentes en la primera. Adicionalmente, via rentabilidad, hubo tranferencias de ingresos a favor de los bienes comerciables y en contra de los campesinos * En abstracto y para el agregado, los precios no juegan ningun papel importante en el corto plazo, pero sí en el largo plazo.

del POSA.
* Fondo de Estabilización de Precios de Exportación y Aranceles, deberían ser mecanismos de comercio exterior.

Factores que Explican los Resultados:

* El incremento en la producción responde a una mejora en los términos de intercambio del sector, vía precios de sustentación y de mercado, y a las nuevas vías de comunicación. Otro factor importante es la generación de nuevas variedades para algunos cultivos.

Sectorial	Componente de mediano y largo plazo del programa de choque.	* Transferencia de tecnología. * Ampliación de frontera agrícola. * Costos de producción. * Costos de puertos y transportes. * Crédito. * Comercialización. * Reforma Agraria. * Adecuación de tierras.	* El gobierno nacional viene adoptando una serie de medidas tendientes a reducir los costos de producción. Entre ellos estan: * Adaptación de Tecnologías. * Racionalizar uso de insumos y agua. * Control integrado de plagas. * Reducción de aranceles y parancelarios de maquinaria e insumos. * Cambio de régimen de control a abonos compuestos. * Reducción de costos de tramitación de créditos. * Ampliación de las inversiones en infraestructura de comercialización. * Plan de comercialización. * Promoción de tecnologías de secado en finca. * Multiplicación de semillas (Las semillas harán parte POSA en 1990). * Campañas para el mayor uso de semillas certificadas. * Cambio de utilización de abonos compuestos a simples. * Programa de Adecuación de Tierras (Política de repago de inversiones y gastos de operación). * Reducción progresiva en la Reserva de Carga.	No se ven claro las acciones y/o resultados de las políticas: * Las tasa de interés del crédito del FFAP aumentaron. * Los precios de los insumos continúan aumentando. * En materia de transporte (interno y externo) y puertos no se ha hecho nada. * Respecto a la investigación no se ven cambios sustanciales en los últimos años. No hay replantemiento de la política de investigación. * No se ha buscado una mayor participación del sector privado en la investigación. * En materia de riego, aunque se ha avanzado, las acciones en pequeña irrigación no tienen efectos de reducción de costos en el corto plazo. * Pocas realizaciones en adecuación de tierras. La expansión de la frontera se debe en mayor proporción a la apertura de nuevas vias de comunicación. * No hay un ente que lleve a cabo la coordinación del sistema de transferencia. * En materia tecnólogica no se vé un cambio, es lo tradicional. * Es poco factible que se reduzcan las sobretasas a las importaciones y el IVA. * La liberalización y reducción de controles a los agroquímicos es favorable si se promueve una mayor competencia. Debe ser cuidadoso con las estucturas de producción en el mercado externo e interno. * La reducción en la reserva de carga es una buena medida. * La creación de la Libreta Agraria es buena, pero solo favorece a un grupo, los pequeños agricultores.

				* Para reducir costos es necesario buscar una mayor participación del sector privado en la investigación y promover la utilización del riego; la apertura económica puede ayudar. * En general la política agrícola del país ha sido de corto plazo, ha faltado y faltan metas de largo plazo. * El elemento que debe acompañar a POSA es la mayor inversión pública.
Sectorial	Política específica de POSA: el caso de arroz en Colombia	(Ver POSA)	* Se buscaba retornar a la autosuficiencia y generar un margen de maniobra el cual podría exportarse ó dedicarse a mantener existencias reguladoras. * Vía aumentos en los precios de sustentación se buscaba aumentar la producción doméstica. * Gracias a la conformación de inventarios se controlaron los precios al consumidor, ya que los márgenes de los intermediarios se redujeron. * Gracias a la exportación subsidiada de arroz se benefició a los agricultores. * Como resultado se consiguió retornar a la autosuficiencia, se exportaron excedentes y se conformaron excistencias. * La decisión de exportar excedentes a precios inferiores al costo obedeció a que así era menor la pérdida a la que se obtendría si se almacenara. * PROEXPO mediante créditos a bajos intereses y el pago del CERT, apoyó financieramente al IDEMA. * La intervención del IDEMA en la compra de arroz fue un record histórico. Esta acción debe considerarse como algo valioso. * Ese nivel de intervención favoreció el cambio tecnológico en el secado y almacenamiento de arroz. También promovió una mayor cooperación con el sector privado * El arroz, con la menor rentabilidad de todos los productos de POSA, la producción aumentó de una manera importante. * Es preocupante la posibilidad de que los inventarios de arroz sean aún mayores en 1990.	* La mayor producción de arroz se debió, en parte, a la entrada de nuevas áreas de producción. * La política funcionó. * Debe destacarse que la estrategia en el caso de arroz fue el resultado de una concertación entre sector público y los arroceros. * La mayor producción de arroz, en respuesta a los altos precios de sustentación, presionó al alza los arriendos de la tierra. * La intervención del IDEMA fue uno de los resultados exitosos de la política. Sin embargo, ello conllevó problemas de liquidez en el instituto. * Efectivamente los márgenes de los industriales se redujeron. * La salida de una nueva variedad de arroz ayudó a que se lograran incrementos en la productividad del cultivo.

Sectorial	La ausencia de políticas explicitas a nivel de producto : la papa.	* El estado reconoce la ausencia de políticas explicitas para intervenir en el mercado de la papa. * Se está elaborando un plan de infraestructura de comercialización. * En materia de comercialización el gasto público puede operar como un mecanismo redistributivo. * Debe propiciarse una mayor participación privada en los proyectos de comercialización. * En materia de comercialización de perecederos debe actuarse a lo largo de toda la cadena.	* El principal problema con la papa es que todo aquel que siembre debe adelantar directamente la comercialización de su producción. * El almacenamiento de la papa no es un problema en Colombia, ya que hay oferta contínua a través del año. Es más importante la transformación. * La comercialización de la papa debe ser diferente a la de otros bienes que se transan en las Centrales de Abasto. Se está promoviendo un Centro de Comercialización de la papa. * En razón al alto contenido importado, en la producción de papa, las políticas cambiaria y de comercio exterior afectan negativamente al cultivo. * El ciclo de producción y precios de la papa en Colombia se ve afectado por el clima. * El ajuste económico en Venezuela puede favorecer la producción colombiana de papa a través de mayores precios. * Entre las soluciones que se plantean están: * Riego en ladera. * Fomento en contravía, diferenciando la población objetiva por tamaño. * Fomento a la industrialización. * No hay políticas, ni intenciones de política. No se cuenta con sistemas de información, lmacenamiento, ni de transformación. * El sistema actual de transferencia de tecnología (Caja Agraria, ó Municipios) no opera con el caso de la papa).	
General - Sectorial.	Integración Agropecuaria.	* En general, en el sector público no se consiguieron reacciones a este tema. * En algunos discursos, el Ministro de Agricultura dijo lo siguiente: "La integración, aunque solo fuera en esta área de la seguridad alimentaria, expandiría las posibilidades de progreso para todos. Es má, la integración es, sin lugar a dudas, la única alternativa común..." "Se recomienda: fortalecer la institucionalización de la integración agropecuaria, particularmente en el área de la seguridad alimentaria... e iniciar los pasos para la creación de un fondo de compensación para la integración agropecuaria regional. * Los mercados vecinos ofrecen alentadoras perspectivas, en términos de mercado, para los productos agrícolas originarios de Colombia.	* El Pacto Andino equivale al sueño de Bolivar con la integración de América. * El Pacto Andino es un proceso histórico al cual debe llegar la subregión. Los estados debenacelerar el proceso. * La Unión Aduanera no es factible en el corto plazo, faltan vias de comunicación. Se debe avanzar tímidamente. * Entre las cosas que ayudarían sería lograr convenios o acuerdos sobre aspectos concretos prácticos y pequeños. Ejemplo: convenios de exportación de un producto. * Entre Colombia y Ecuador se podría, a manera de ejemplo, adelantar convenios de exenciones arancelarias a un volúmen dado de exportación (e importación) de un producto dado. * La legalización del actual mercado fronterizo de alimentos entre Colombia y Ecuador, Perú y Venezuela, podría favorecer el desarrollo de la integración latinoamericana. * La mayor dinámica en matéria de integración	* La Integración Andina es un imposible. Existe regímenes legales incompatibles entre paises. Un ejemplo es el de comercio exterior. Tambien existen balances diferentes en las estructuras de poder. * El beneficio común se reduce a aquellos bienes en los los paises tienen deficiencias.

cabría esperarla a nivel del sector privado. El sector ha tomado iniciativas, p. ej., algodón entre Colombia y Venezuela.

* Debido a las diferencias tecnológicas, hay posibilidades de integración tecnológica.

TABLA 1. MEDIDAS DE POLITICA AGROPECUARIA Y AGROINDUSTRIAL VIGENTES Y/O ADOPTADAS DURANTE EL SEGUNDO SEMESTRE DE 1989

CUADRO GENERAL DE POLITICAS

FECHA	MEDIDA DE POLITICA	DESCRIPCION	COMENTARIOS
May. 1985	LEY 47/85, por medio de la cual se crea el Fondo de Desarrollo Rural Integrado, que se constituye mediante la fusión de dos programas existentes en el Ministerio de Agricultura: El Programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI) y el Plan Nacional de Alimentación (PAN).	El Programa está dirigido a pequeños productores para suministrales asistencia técnica, facilidades de acceso a crédito, mercadeo, capacitación y dotar las regiones de una mejor infraestructura.	
Ene. 1986	ACTO LEGISLATIVO No 1, eleva a canon constitucional la elección popular de Alcaldes; LEY 03/86 dicta normas sobre la Administración departamental; LEY 11/86 contiene el Estatuto Básico de la Administración Municipal; LEY 12/86 incrementa la participación en la cesión del IVA.	Normas sobre descentralización administrativa, administración de los departamentos y municipios, fortalecimiento de los fiscos de las entidades locales y participación de las comunidades en la gestión oficial.	
Mar. 1988	LEY 30 DE REFORMA AGRARIA Modificatoria de las Leyes 135 de 1961, 1a de 1968 y 4a de 1973.	Esta Ley responde a las consideraciones planteadas en el Proceso de Diálogo Nacional, iniciado en el Gobierno anterior, acerca de la necesidad de una reforma agraria. Así como a los Proyectos de la Ley de Reforma Agraria presentados por los diferentes grupos políticos.	Con esta ley se modificarán de manera sustancial las condiciones de la Reforma Agraria en Colombia, pues no sólo se amplió su capacidad de afectar los precios del país, sino que se aseguró su viabilidad financiera. El sentido de "integralidad" y se modificó, pues el misión no es solo responsabilidad del INCORA, sino que éste actúa como coordinador de acciones. El instrumento para lograr esto está en el documento COMPES. El sector privado considera que esta nueva ley frena la inversión en el campo; por su parte, el sector oficial considera que se requiere no mayor apoyo al programa.
	Por medio de la cual se reglamenta el Programa de Crédito para 1989, cuyo monto es de $196.000 Millones	A través de estas resoluciones la Junta Monetaria asigna los montos de créditos por cultivos y actividades, así como para pequeños productores, y se determinan las condiciones financieras (plazos y tasas de interés)	
Dic 1988	PROYECTO DE LEY, presentado en la legislatura ordinaria de 1988. Por medio de este proyecto de ley se constituye el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario (SNCA), y se crea el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO).	El esquema de funcionamiento del crédito estaba basado en la ley 5a de 1973, que crea el Fondo Financiero Agropecuario (FFAP) administrado por el Banco de La República. Lo que dió lugar a una pugna en cuanto al grado de influenci en el manejo del crédito agropecuario, entre el Banco y el Ministerio de Agricultura. Con la Ley 21 de 1985 se crea un Comité Adminstrador del Fondo en el que tienen una mayor participación los representantes del Ministerio y sus entidades frente a los del Banco. Con la creación de FINAGRO y del SNCA, se pretende entonces que el manejo del crédito agropecuario no sea supeditado a la política económica en general, y monetaria en particular, así como unificar y racionalizar a las entidades especializadas en crédito agropecuario. FINAGRO quedó legalmente consituido mediante la ley 16 de 1990.	Aunque se puede estar de acuerdo con la motivación de que el manejo del crédito agropecuario debe quedar en manos de la autoridad sectorial, no es claro que con la creación de FINAGRO conduzca a mejorar y más efectivo (y eficiente) manejo de dicho instrumento. Con FINAGRO se creó una mayor incertidumbre en la disponibilidad de recursos de crédito para el sector y un nuevo ente burocrático, el cual se pudo obviar siguiendo experiencias como las de PROEXPO. Parece ser que la independencia de FINAGRO, respecto a la disponibilidad de fondos, es cuestionable o es aún mayor que antes.
Dic 1988	RESOLUCION JUNTA MONETARIA No 86 Por medio de la cual se dictan medidas sobre el cupo para el redescuento de bonos de prenda.		
Ene 1989	RESOLUCION No 0022- Ministerio de Agricultura Por medio de la cual se toman medidas tendientes a garantizar la adquisicion de las cosechas nacionales de soya y semilla de algodon por la industria de grasas y aceites; y la absorcion de tortas oleaginosas de produccion nacional por las fabricas de concentrados; y se dictan normas para asegurar el cumplimiento por la industria de las cuotas de absorcion obligatoria de materias primas nacionales.		
Mar 1989	DECRETO 501 -Ministerio de Agricultura Por el cual se modificala estructura organica del Ministerio de Agricultura y se determinan las funciones de sus dependencias.	En la ley 30 de 1988 se otorgaron facultades especiales al gobierno nacional para reestructurar al Ministerio de Agricultura y a sus organismos adscritos y vinculados.	En diferentes alocuciones públicas, el Ministerio de Agricultura se refirió a las dificultades derivadas de la reducida capacidad técnica del Ministerio derivada de la debilidad organizativa y administrativa. Con la nueva ley se fortalece la capacidad de coordinación y planeación del Ministerio de Agricultura, así como de manejo de instrumentos

	Modificaciones a las condiciones financieras del Programa de Credito FFAP para 1989.		
Abr 89	LEY No 37 Por medio de la cual se dan las bases para estructurar el Plan Nacional de Desarrollo Forestal y se crea el Servicio Forestal.		Esta es una iniciativa legislativa. Si se cumpliese, deberia articularse a los planes sectoriales y nacionales.
Abr 89	RESOLUCION No 0233- Ministerio de Agricultura. Por la cual se modifican los precios de fertilizantes producidos por ABOCOL.	El Ministerio por las atribuciones que le otorgan los Decretos Nos 149 de 1976 y 501 de 1989, fija los precios màximos de venta en planta y al público.	Estas fueron las últimas resoluciones por medio de las cuales se ejerció el control de precios. Este mecanismo fue, en la pràctica, a través del cual se brindó protección a la industria de fertilizantes en Colombia.
Abr 89	RESOLUCION No 0232- Ministerio de Agricultura Por la cual se modifican los precios de los fertilizantes producidos por Monomeros Colombo- Venezolanos.	El Ministerio por las atribuciones que le otorgan los Decretos Nos 149 de 1976 y 501 de 1989, fija los precios màximos de venta en planta y al público.	
Abr 89	RESOLUCION No. 34 - Junta Monetaria. Por la cual se dictan medidas sobre el cupo para el redescuento de bonos de prenda durante mayo-dic de 1989.		
Abr 1989	DOCUMENTO CONPES- Departamento Nacional de Planeación. En este documento se expone la Politica de Financiamiento para los Programas de Adecuación de Tierras con Riego y Drenaje.	Se define la estrategia de financiamiento para lograr en el mediano plazo la cobertura nacional de programas de riego y drenaje, basada en la recuperación de inversiones y la fijación de tarifas costeables para la prestación de estos servicios.	En el pasado la falta de una politica explícita en este sentido conllevó la reducción de la capacidad de endeudamiento y ejecución del HIMAT, la subutilización del os distritos de riesgo y la sobreutilización del agua en los mismos. Además se beneficiaron unos pocos agricultores. Sin lugar a dudas el país estaba en mora de definición de politicas en ésta área.
Jun 89	DECRETO No 1226 de 1989- Ministerio de Agricultura Por el cual se reglamenta el Par 2o del Art 3o de la ley 48 de 1983, ley que regula aspectos del comercio exterior colombiano, Par. que regula especificamente aspectos del comercio exterior de productos agropecuarios.	Se reglamentan los Fondos de Estabilizacion de Precios de Productos Agropecuarios de Exportacion. Los cuales tenen como finalidad financiar la estabilizacion de precios de exportacion de productos de origen agropecuario y los derivados de ellos que determine el gobierno. Con esto se pretende atenuar las fluctuaciones de los precios internacionales asegurando regularidad e incremento en los volumenes de exportacion.	CEGA Cuestiona el hecho de que despues de 6 años de considerada la creación de estos Fon- dos solo se hayan habilitado hasta ahora. Considera que la situación de excedentes de cacao en el pais con precios externos a la baja y precios altos en el pais pu- do haber precipitado la decisión; aunque lo mismo a sucedido con arroz y algodón y no se han regalmentado los Fondos. La creación de estos fondos, tiene la ventaja de que el pais no se aisla de la situación del mercado internacional, pero si estabiliza los precios, ingreso y la oferta doméstica. El objetivo se alcanza con un solo instrumento. La creación de cada fondo obedece a consideraciones especiales del mercado del respectivo producto.
Jun 89	RESOLUCION No 1965 - ICA Por la cual se dictan disposiciones sobre los aspectos sanitarios para la exportacion de frutas frescas.	Con esta resolución se pretende que el exportador disponga de asistencia técnica y de la infraestructura necesaria, que garanticen las condiciones sanitarias adecuadas para ser registrado como exportador de fruta fresca en el ICA.	
Jul 1989	RESOLUCION 529- Ministerio de Agricultura Por medio de la cual se constituye el Fondo de Estabilización de Precios de Exportación del Cacao.	El fondo amparará todas las exportaciones de Cacao en grano, en masa y en torta.	El gobierno crea el primer fondo de estabilización en un producto con una situación conyuntural externa muy destancable, por que esta medida debe ser entendida en un contexto más amplio que el solo objetivo de estabilización.
Ago 89	RESOLUCION No. 0829 - Ministerio de Agricultura Por la cual se fijan precios de sustentacion para nueve productos. Los precios de Sustentacion tendran vigencia a partir del 1o de Dic. de 1989 hasta el 30 de mayo del 1990.		
Ago 89	DECRETO 1946-Ministerio de Agricultura Mediante el cual se reglamenta el Decreto 77 de 1987, que encargo a los municipios y al Distrito Especial la prestacion de los servicios de asistencia tecnica agropecuaria directa a pequeños productores.	Con el Decreto 1946 se crea y organiza el Sistema Nacional de Transferencia de Tecnologia Agropecuaria (SINTAP). Este Sistema tiene por objeto fomentar la produccion Nacional con el fin de lograr la autosuficiencia alimentaria y el mejoramiento en el rendimiento economico y social del sector rura, a través de la modernización y actualización de la tecnologia aplicable a la explotacion agricola, pecuaria, forestal y piscicola.	La creación de este sistema necesario para apoyar las medidas adoptadas en el Decreto 077 de 1987 se llevó a cabo muy tarde. Esto ha dificultado la puesta en marcha de lo ordenado en el mencionado decreto y ha permitido la creación de fortaleciamientos de Unidades de Asistencia. Técnica que, aunque legales, su funcionamiento desvirtúan el espiritu de la descentralización.

Oct 1989	DECRETO 2326-Ministerio de Agricultura Por medio del cual se establece la nueva organización del ICA, con el fin de desarrollar un nuevo esquema para la investigación y la transferencia de tecnología.	En la nueva estructura del ICA se integran los campos biológico, económico y social, modificándose el esquema anterior que trabajaba por productos estos tres campos.	Esto es un resultado del Decreto 501 de 1989.
Dic 89	RESOLUCION No 85 - Junta Monetaria Por medio de la cual se reglamenta el Programa de Credito del FFAP para 1990, cuyo monto es de $265.000 Millones.	A través de estas resoluciones la Junta Monetaria asigna los montos de créditos por cultivos y actividades, así como para pequeños productores, y se determinan las condiciones financieras (plazos y tasas de interés)	
Dic 89	PROYECTO DE LEY - Ministerio de Agricultura Está en discusión y busca establecer un marco legal para el desarrollo pesquero.	En este proyecto se contempla la creación de las siguientes instancias: -La Unidad Económica Pesquera (UEP). -El Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura (Inpa). -El Consejo Nacional de Pesca (Conalpes). El Inderena ejercerá todas las actividades relacionadas con la pesca hasta julio de 1990, y luego la administración de estos programas pasará al INPA. Así mismo incluye la iniciativa de crear el Departamento Administrativo del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (DARNAR), que sustituiría al INDERENA.	Finalmente, el Congreso de la República aprobó una nueva ley, con la cual se busca reestructurar el sector y dotarle de un marco legal. Se creó un nuevo Instituto ejecutor de la política pesquera (IMPA), una Corporación Financiera de la pesca y se estableció la obligación de definir un programa de desarrollo pesquero. Sinlugar a dudas este es un primer paso en conseguir el desarrollo de un sector, que a pesar de sus grandes potencialidades, estara abandonado en Colombia.