FUNDACION PARA LA EDUCACION SUPERIOR Y EL DESARROLLO

la política agraria en colombia
1950 - 1975

POR

JUAN ENRIQUE ARAYA A.
FERNANDO BARBERI G.
CARLOS CABALLERO A.
BEATRIZ CASTRO F.
YESID CASTRO F.
ROBERTO JUNGUITO B.
CARLOS OSSA E.
RICARDO VILLAVECES P.

361

BOGOTA, FEBRERO 1975

Apartado Aéreo 20513. Cables: FEDESARROLLO. Bogotá Colombia

FEDESARROLLO - BIBLIOTECA

FEDESARROLLO agradece la colaboración financiera del Banco de Bogotá así como las valiosas sugerencias recibidas de los doctores Pablo Salazar de Heredia y Alejandro Figueroa, funcionarios de dicha Institución.

DESARROLLO - BIBLIOTECA

LA POLITICA AGRARIA EN COLOMBIA

1950 - 1975

Por

Juan Enrique Araya A.
Fernando Barberi G.
Carlos Caballero A.
Beatríz Castro F.
Yesid Castro F.
Roberto Junguito B.
Carlos Ossa E.
Ricardo Villaveces P.

BOGOTA, Febrero de 1975

R:003738

338.18861
F981p
Ej-4

CONTENIDO

Página

I. OBJETIVOS DE LA POLITICA AGRARIA EN COLOMBIA 1

A. Introducción 1

B. El Sector Agropecuario y los Planes de Desarrollo 7

C. Lineamientos de la Política Agraria del actual Gobierno 12

D. Resumen 14

II. TECNOLOGIA 17

A. Introducción 17

1. Comerciales 18
2. Plantaciones 18
3. Mixtos 18
4. Tradicionales 19
5. Café 19

B. Características de Insumos Tecnológicos 21

1. Investigación 21
2. Asistencia Técnica 25
3. Mecanización 26
4. Fertilizantes y Plaguicidas 29

FEDESARROLLO 11-Y-83

Página

C. Comentario Final..... 34

III. POLITICA DE CREDITO..... 37

A. Introducción 37

B. Mecanismos de Canalización del Crédito al Sector Agropecuario..... 38

1. Ley 20 de 1959 38
2. Ley 26 de 1959..... 39
3. Fondo Financiero Agrario..... 41
4. Fondo Financiero Agropecuario. 42
5. Crédito a Pequeños Agricultores. 44

C. Distribución del Crédito 45

1. Distribución por Cultivos..... 45
2. Participación Sectorial del Crédito Agropecuario..... 61

IV. PRECIOS Y COMERCIALIZACION 63

A. Introducción..... 63

B. Política de Precios de Sustentación y Comercialización en Colombia..... 64

1. Evolución de la Política de Precios de Sustentación y su Impacto en la Producción Agrícola 66
2. Otras Implicaciones de la Política de Precios de Sustentación..... 78
3. Comercialización..... 80

Páginas

C. Otras Políticas de Precios..... 91

1. Control de Precios al Azúcar..... 91
2. Política de Precios del Café..... 95
3. Política de Precios del Algodón 96

V. POLITICA DE REFORMA AGRARIA..... 101

A. Introducción 101

B. Definición del Concepto de Reforma Agraria..... 102

C. Evolución de la Legislación Agraria en Colombia..... 103

D. Resultados de la Gestión de INCORA..... 115

1. Cambios Globales en la Tenencia de la Tierra entre 1960 y 1970..... 115

2. Adquisición y Distribución de Tierras. 116

3. Proyectos de Irrigación..... 120

4. Colonización..... 123

E. Algunos Problemas Específicos en el Desarrollo de la Reforma..... 124

F. Comentarios Finales..... 133

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES..... 137

BIBLIOGRAFIA..... 145

CONTENIDO DE CUADROS

Número		Página
I-1	Participación Sectorial en el PIB.....	2
I-2	Exportaciones Agrícolas y su Relación con las Exportaciones Totales.....	4
I-3	Crecimiento de la Producción Agrícola: Cultivos Principales	5
I-4	Número de Explotaciones y Superficie Total en 1960 y 1970 Distribución por Tamaños	8
II-1	Evolución de Rendimientos por Hectárea	20
II-2	Disponibilidad de Fertilizantes 1968-1972	32
II-3	Relación Rendimientos Actuales y Potenciales según Cultivo y Tipo de Explotación.....	36
III-1	Crédito Utilizado del Fondo Financiero Agrario Acumulado 1967-1973.....	46
III-2	Hectáreas Financiadas por Fondo Financiero Agrario en Relación con Hectáreas Totales Cultivadas	48
III-3	Generación de Empleo Directa e Indirecta de la Producción Agropecuaria	51
III-4	FONDO FINANCIERO AGROPECUARIO 1974. Préstamos Utilizados.....	54

Número		Página
III-5	Rentabilidad Anual para los Bancos de Algunas Líneas de Crédito	56
III-6	INCORA, Indice de Recuperación de Cartera 1965-1974	60
III-7	Evolución del Crédito Agropecuario Según Fuentes	62
IV-1	Evolución de los Precios de Sustentación y los Precios al Productor.....	68
IV-2	Evolución de las Compras Nacionales del IDEMA con respecto al Total de la Producción: Maíz, Arroz, Trigo, Fríjol, Sorgo, Ajonjolí	70
IV-3	Evolución de la Capacidad de Almacenamiento del IDEMA e Inagrario y la Disponibilidad Total de los Cultivos Sujetos a Precios de Sustentación.....	82
IV-4	Capacidad de Almacenamiento IDEMA-INAGRARIO.....	84
IV-5	Evolución de las Existencias de Algunos Productos.....	88
IV-6	Evolución de los Precios al por Mayor y al Productor	90
IV-7	Comparación entre los Precios Oficiales y/o Precios al Consumidor del Azúcar Sulfitado para la Ciudad de Cali.	93
V-1	INCORA: Adquisición de Tierras por Tipo	118
V-2	Titulaciones de Tierra por el Incora hasta Septiembre de 1974	121

I. OBJETIVOS DE LA POLITICA AGRARIA EN COLOMBIA.

A. INTRODUCCION

No se necesita ser un experto en economía o en agricultura para comprender la importancia que tiene para Colombia el sector agropecuario. Indicativos sencillos como la participación de la agricultura en el Producto Interno Bruto, la población de las zonas rurales o el lugar que ocupan las exportaciones agropecuarias dentro de las totales, sirven para demostrarla. En efecto, aunque la participación del sector agropecuario en el Producto Interno Bruto ha registrado en los últimos años un descenso, todavía supera el 25% (ver Cuadro I-1); la población de las zonas rurales en 1975 se estima en un 40% de la total del país [1/] y las exportaciones de productos originados en ese sector

---

1/ CEDE, Proyecciones de la población económicamente activa 1965-1985. Universidad de los Andes, Apéndice, Cuadro 9-10 y 19-22.

CUADRO 1 - 1

PARTICIPACION SECTORIAL EN EL PIB

Sector	1969	1970	1971	1972	1973
Agropecuario	28.4	27.8	27.0	26.7	25.9
Industria	19.0	19.2	19.8	20.2	20.7
Construcción	3.7	3.6	3.7	3.5	3.6
Comercio	15.8	15.9	16.0	16.3	16.5
Transporte	6.1	6.2	6.2	6.1	6.1
Minería	3.3	3.1	2.8	2.4	2.2
Otros	23.7	24.2	24.5	24.7	25.0
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE: Banco de la República, Cuentas Nacionales.

tales como café, algodón, azúcar, carne y banano, mantienen un destacado lugar al contribuir con más del 60% de las exportaciones totales. (Ver Cuadro I -2)

Tampoco es difícil identificar la existencia de agudos problemas en el campo colombiano. El ritmo de crecimiento de la producción agropecuaria, estimado en 3.4% anual para el período 1950-1974 apenas supera ligeramente el del incremento natural de la población. (Ver Cuadro I-3). Además, se calcula que un 25% de la población económicamente activa en zonas rurales se encuentra desempleada o en ocupaciones poco productivas, si bien el grado de desempleo varía según las regiones del país y las épocas del año [2/].

Finalmente, la distribución del ingreso en áreas rurales constituye también un indicador preocupante, ya que es más desigual que en las urbanas e inclusive se ha cali-

---

2/ Shock Deiter, El Empleo en Colombia. INCORA, Realidad y Reforma Agraria como factor de Cambio, noviembre de 1970.

CUADRO 1-2

EXPORTACIONES AGRICOLAS Y SU RELACION CON LAS

EXPORTACIONES TOTALES

	1961		1964		1967		1970		1973	
	Valor 1/	% 2/	Valor 1/	% 2/	Valor 1/	% 2/	Valor 1/	% 2/	Valor 1/	% 2/
Exportaciones Totales	366.2		473.2		448.7		669.2		1.084.2	
Exportaciones Agrícolas	341.2	93.2	425.6	89.9	378.5	84.4	536.7	80.2	689.1	63.6
Café	307.8	90.2	394.2	92.6	322.4	85.2	466.7	87.0	577.2	83.8
Algodón	10.1	3.0	6.3	1.5	15.4	4.0	30.7	5.7	66.4	9.6
Azúcar	5.2	1.5	3.3	0.8	11.3	3.0	14.0	2.6	24.0	3.5
Banano	14.1	4.1	12.4	2.9	25.0	6.6	18.1	3.4	13.2	1.9
Tabaco	4.0	1.2	9.4	2.2	4.4	1.2	7.2	1.3	8.3	1.2

FUENTE: Departamento Administrativo Nacional de Estadística

1/ En millones de dólares.

2/ La participación de las exportaciones agrícolas se toma con relación a los totales, y las de café, algodón, azúcar, bananos y tabaco se toman en relación a las agrícolas.

CUADRO 1 - 3

CRECIMIENTO DE LA PRODUCCION AGRICOLA : CULTIVOS PRINCIPALES
(millones de pesos)
de 1958

Productos	1950-1954	1955-1959	1960-1964	1965-1969	1970-1973
Café	1.307.0	1.434.1	1.664.1	1.703.4	1.744.8
Algodón (fibra)	56.4	127.4	291.2	395.8	497.2
Arroz	215.0	272.3	398.8	526.1	694.2
Caña (azúcar)	145.6	191.3	280.3	443.9	549.1
Ajonjolí	9.8	20.6	37.8	41.8	31.7
Cebada	36.1	41.5	63.2	50.0	54.2
Soya	0.5	6.1	22.3	68.5	92.3
Sorgo	-	-	5.9	32.1	79.0
Caña (panela)	310.2	287.0	327.4	418.0	444.5
Fríjol (común)	67.1	89.3	62.6	55.9	59.3
Plátano	272.7	300.2	319.8	339.5	357.3
Yuca	170.0	139.8	144.4	173.0	252.0
Maíz	301.3	298.9	317.8	334.0	311.9
Papa	205.0	239.5	260.1	301.4	319.4
Trigo	115.4	118.7	108.1	89.6	54.0
Tabaco	41.7	67.5	65.1	76.7	73.3
Banano	103.9	128.9	139.5	173.6	148.0
Cacao	40.0	46.0	59.2	70.4	79.2
TOTAL	3.397.7	3.809.1	4.567.6	5.293.7	5.841.4

FUENTE: Ministerio de Agricultura, Banco de la República y cálculos de FEDESARROLLO.

ficado como una de las peores del mundo [3/]. En buena parte esta mala distribución ha tenido su origen en la alta concentración de la propiedad, condición que no se modificó en la última década, a pesar de que desde 1961 se han venido ejecutando en el país programas de reforma agraria con el objetivo primordial de logar una mejor distribución de la tierra. (Ver Cuadro I-4).

La importancia del sector agropecuario y la magnitud de los problemas económicos y sociales anotados hacen necesario, como paso inicial de este estudio, indagar el papel asignado a la agricultura en los planes de desarrollo colombianos e identificar las metas prioritarias fijadas para el sector, en los últimos años. Estas prioridades sirven como marco de referencia para evaluar, en los capítulos siguientes, la efectividad de las políticas adoptadas.

3/ Urrutia, Miguel. La Distribución del Ingreso en Colombia. FEDESARROLLO. Lecturas en Desarrollo Económico Colombiano, 1974.

Berry, Albert. Distribución de Fincas por Tamaño, Distribución del Ingreso y Eficiencia de la Producción Agrícola en Colombia. FEDESARROLLO. Lecturas en Desarrollo Económico Colombiano. 1974.

B. EL SECTOR AGROPECUARIO Y LOS PLANES DE DESARROLLO

Como enunciado global en los planes de desarrollo económico y social elaborados en Colombia aparece la necesidad de obtener mayores niveles de bienestar social. En general, los objetivos "crecimiento", "distribución" y "empleo" han sido explícitos en la planeación de los últimos 14 años, aunque resulta evidente que a cada uno de ellos los planes han otorgado diferente importancia relativa. A continuación se transcribe un análisis de los objetivos específicos establecidos para el sector agropecuario en los principales planes de desarrollo nacional. 4/

La política agraria recomendada en el plan de 1950 5/, buscó lograr que los cultivos anuales se trasladaran de las laderas a las planicies y valles. Para ello sugirió principalmente actualizar los avalúos catastrales y gravar la subutilización de la tierra a través de un impuesto predial.

4/ La discusión relativa a los planes de desarrollo desde 1950 hasta las Cuatro Estrategias adoptadas por el Gobierno anterior se basa en Perry, Guillermo. Introducción al Estudio de Planes de Desarrollo en Colombia, FEDESARROLLO, Lecturas sobre Desarrollo Económico Colombiano, 1974.

5/ Bases de un programa de Fomento para Colombia, 1950.

CUADRO 1 - 4

NUMERO DE EXPLOTACIONES Y SUPERFICIE TOTAL EN 1960 Y 1970

DISTRIBUCION POR TAMAÑOS

Tamaño de las Explotaciones (Hectáreas)	Número de Explotaciones 1960		Número de Explotaciones 1970		Superficie 1960		% sobre Total 1970	
	No.	%	No.	%	Miles de Has.	%	Miles de Has.	%
Menores de 1	298.071	24.7	251.262	22.1	132	0.5	119.5	0.4
De 1 a menos de 3	308.352	25.5	278.555	24.4	546	2.0	484.2	1.5
De 3 a menos de 5	150.182	12.4	136.490	12.0	561	2.0	505.8	1.6
De 5 a menos de 10	169.145	14.0	155.547	13.7	1.165	4.3	1.067.2	3.4
De 10 a menos de 50	201.020	16.6	217.236	19.0	4.211	15.4	4.685.7	15.0
De 50 a menos de 100	39.990	3.3	48.788	4.3	2.680	9.8	3.267.1	10.4
De 100 a menos de 500	36.010	3.0	43.415	3.8	6.990	25.6	8.420.8	26.9
De 500 a menos de 1.000	4.141	0.3	4.887	0.4	2.771	10.0	3.229.7	10.2
De 1.000 y más	2.761	0.2	3.322	0.3	8.322	30.4	9.598.7	30.6
TOTAL	1.209.672	100.0	1.139.502	100.0	27.338	100.0	31.378.7	100.0

FUENTE: DANE. Censos Agropecuarios.

Se recomendó igualmente ampliar el crédito y la asistencia técnica para adquisición de tierras y realización de mejoras. A fin de aumentar la productividad sugirió estimular la mecanización del campo. Propuso, asimismo, una acción más vigorosa para organizar el mercadeo y el almacenamiento de productos agrícolas. El informe del Comité del Desarrollo Económico integrado por el gobierno para estudiar las recomendaciones del Plan del Banco Mundial de 1950 no aceptó la propuesta de tributación a las tierras subutilizadas.

La política agraria esbozada por el Estudio Lebret buscó la utilización de tierras incultas, a través de la colonización y de la conservación de recursos naturales. 6/ Adoptó también la recomendación del plan de 1950 sobre impuestos a la subutilización de la tierra y recomendó la expropiación indemnizada para favorecer la explotación de tierras mal explotadas, y sin indemnización, cuando estas se encontraran abandonadas.

6/ Estudio sobre las Condiciones del Desarrollo de Colombia, 1958.

La base de la política agraria recomendada por el Plan Decenal de 1961 [7/] fue una reforma agraria integral que incorporó extensión agrícola, capacitación del campesino, provisión del capital, ayudas a la comercialización y asistencia social. Simultáneamente recomendó seguir fomentando la agricultura comercial y la ganadería intensiva, por tratarse de las actividades más dinámicas del sector. Asimismo propuso estímulos a la exportación de productos específicos, como banano y algodón, y la sustitución de importaciones de cacao y oleaginosas. Por último, sugirió que el crédito no se orientara hacia la mecanización. Cabe anotar que, en relación a este último punto, el programa Operación Colombia, también de 1961, hizo énfasis en la necesidad de estimular la mecanización de la agricultura.

Los planes de 1969 [8/] basaron la estrategia agrícola en una reforma agraria integral y en la búsqueda de una mayor productividad a través del uso de insumos mejorados.

7/ Plan General de Desarrollo Económico y Social 1960-1970, 1961.
8/ Planes y Programas de Desarrollo, 1969-1972.

En cuanto a la reforma agraria, recomendó las soluciones cooperativas y el fomento simultáneo de la artesanía rural. En cuanto a colonización, sugirió que esta se limitara a casos excepcionales.

El informe OIT [9/] basó también sus recomendaciones en la ejecución de una reforma agraria acelerada que otorgara alta prioridad a los servicios auxiliares y se orientara a soluciones cooperativas y colectivas. La reforma debería basarse en el criterio de mayor cabida (maximización del empleo agrícola) sin deterioro del impulso a la agricultura comercial. Al igual que en planes anteriores, propuso incrementar la productividad mediante la utilización de insumos mejorados.

El Plan de 1970 [10/] presentó igualmente la reforma agraria como principal instrumento de la política agraria. Propuso una intensificación de los planes de parcelación y como segunda prioridad, los planes de colonización.

9/ Hacia el Pleno Empleo, Organización Internacional del Trabajo, 1970.

10/ Plan de Desarrollo Económico y Social. 1970-1973.

Para aumentar la productividad hizo énfasis en los programas de investigación y extensión agrícola, en el uso de insumos mejorados (especialmente fertilizantes) y en la necesidad de establecer un impuesto de renta presuntiva sobre la tierra. Recomendó también la especialización de los organismos de crédito por tamaño de productor: el pequeño recibiría el crédito de los organismos oficiales de fomento y el grande sería beneficiario de las instituciones privadas de crédito. Por último, propuso la ejecución de una política de sustentación de precios orientada principalmente por la evolución de los precios internacionales.

La estrategia general en materia de agricultura planteada en los planes de 1971 y 1972 hizó énfasis principal en el incremento de la productividad agrícola, dejando como segunda prioridad la reforma agraria.[11/]

C. LINEAMIENTOS DE LA POLITICA AGRARIA DEL ACTUAL GOBIERNO.

El actual gobierno no ha publicado todavía un plan general

11 / Guías para una nueva estrategia de desarrollo. Plan de Desarrollo, 1971-1973 y las Cuatro Estrategias, DNP, 1972.

de desarrollo, pero sí ha establecido las prioridades de su acción. En documentos oficiales ha anunciado repetidamente que su política se dirigirá a mejorar el nivel de vida del 50% más pobre de la población colombiana. Como metas nacionales de desarrollo se han establecido las siguientes: Fomentar las exportaciones reales y autóctonas del país; aumentar la productividad del sector agropecuario y en particular de los minifundistas y pequeños campesinos; dar vivienda a las clases más necesitadas y estimular la producción de bienes industriales autóctonos. 12/

Para lograr simultáneamente el fomento de las exportaciones y la disponibilidad de alimentos para el consumo interno, el Gobierno ha planteado la necesidad de lograr un crecimiento anual de la producción del sector agropecuario superior al 5%. Este crecimiento se buscará por medio del aumento de las áreas cultivadas y muy especialmente de incrementos en la productividad o rendimiento por hectárea, a través de una mayor utilización de mano de obra.

12/ Informe Presidencial sobre el Estado de Emergencia Económica, Anales del Congreso, Noviembre 14 de 1974.

Con posterioridad al informe presidencial sobre la Emergencia Económica y en forma complementaria a este, el Departamento Nacional de Planeación ha venido desarrollando un plan de alimentación y nutrición, cuyo objetivo básico es el de incrementar la capacidad de consumo del cincuenta por ciento más pobre de la población colombiana, y lograr así una reducción en la desnutrición de este segmento de la población. 13/

D. RESUMEN

En síntesis, en los últimos 25 años de planeación en Colombia se han establecido como metas prioritarias del desarrollo nacional: el logro de un más acelerado crecimiento económico, una mayor generación de empleo y un mejor distribución del ingreso nacional. Específicamente, para el sector agropecuario, se ha hecho énfasis en la necesidad de elevar la productividad, estimular las exportaciones, incrementar la disponibilidad de bienes alimenticios para el consumo interno y hacer más equitativa la distribución de tierra.

Considerando las metas anteriores como marco de refe-

13/ Departamento Nacional de Planeación. Plan Nacional de Alimentación y Nutrición. Diciembre 16 de 1974.

rencia, el presente trabajo se propone analizar la forma en que ha evolucionado el manejo de las principales herramientas de política agraria: tecnología, crédito, precios, comercialización y reforma agraria.

Debe aclararse que en el presente informe no se efectúa un análisis detallado de la posible incidencia de la política tributaria en el logro de las metas agrícolas. Con excepción de la tributación cafetera, este instrumento no ha sido de importancia en el manejo de la política agrícola, ya que se ha centrado en un impuesto predial bajo, de carácter proporcional y basado en avalúos catastrales retrasados, 14/ y en un conjunto de impuestos a la renta y complementarios, de carácter progresivo, que han sido foco de evasión 15/.

14/ Estos avalúos están siendo actualizados, pero según informes del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, a mediados de 1974 el 73% de los predios tenían avalúos efectuados antes de 1971.

15/ FEDESARROLLO ha calculado que en los últimos años, las dos terceras partes de las rentas gravables rurales no se declararon. Ver, Algunos Aspectos de la Reforma Tributaria, COYUNTURA ECONOMICA, Vol. IV. No. 4, diciembre de 1974. Por otro lado, el recaudo por concepto de rentas originadas en el sector agropecuario ha sido inferior al 10% del total nacional cuando el sector genera más del 25 % del Producto Bruto Interno.

De ahí que no se justifique hacer un análisis retrospectivo de la política tributaria rural. Sin embargo, no deja de calificarse como trascendental la implementación de un impuesto presuntivo a la agricultura, cuya raíz se encuentra en los primeros documentos de planeación elaborados en el país y que vino a consolidarse con la aprobación de la Ley 4a. y la reforma tributaria del año anterior, tal como se comenta en el capítulo de Reforma Agraria de éste estudio.

****

II. TECNOLOGIA

A. INTRODUCCION

Una de las metas más comunes en los planes de desarrollo, en especial de los últimos años, ha sido la elevación de la productividad agrícola. El método más eficiente para lograr esta meta consiste en adoptar tecnologías más productivas a través del uso de semillas mejoradas y de fertilizantes. En Colombia, coexisten aún técnicas primitivas de bajos rendimientos con empresas agroindustriales de alto grado de tecnificación, por lo cual, el análisis de la evolución de los rendimientos en la agricultura colombiana requiere de una clasificación especial para los diversos cultivos, según el tipo de empresas y tecnologías empleadas. La subdivisión utilizada es la siguiente: 16/

16/ Atkinson, Jay. Changes in agricultural production and technology in Colombia. U. S. Departament of agricultural and the Central Planning Agency of Colombia. Washington, 1969, pág. 6.

1. Comerciales

Comprende los cultivos de algodón, arroz, caña de azúcar, ajonjolí, cebada, sorgo y soya. Estos cultivos se realizan generalmente en extensiones medianas y grandes, en tierras planas y fértiles, y presentan los mayores índices de utilización de insumos. Cuentan con adecuada asistencia técnica y tienen acceso a las fuentes de financiación además de mercados asegurados por la industria.

2. Planataciones

Constituidas por el banano y el cacao, cuyo cultivo se caracteriza por un nivel relativamente alto de tecnificación.

3. Mixtos

Agrupan la producción de maíz, papa, trigo y tabaco, que se caracteriza por ser llevada a cabo en forma muy diversa, ya que su cultivo se efectúa bien en pequeñas explotaciones con técnicas rudimentarias destinadas al autoconsumo o en explotaciones comerciales con elevado nivel tecnológico.

4. Tradicionales

Incluyen yuca, plátano, fríjol y caña para panela. Estos cultivos han experimentado el menor incremento en el nivel tecnológico, pues las características de tenencia de la tierra propias de los predios en que se producen los mantienen desvinculados de la asistencia técnica, de las fuentes de financiación y de la adecuada comercialización.

5. Café

Cultivo realizado básicamente en propiedades familiares que, debido a su importancia en la economía colombiana, se ha considerado aparte del grupo mixto; aún cuando coexisten en su explotación productores tradicionales y modernos.

Al observar la evolución de los cultivos incluidos en la clasificación anterior, en el Cuadro II-1, se aprecia que los mayores incrementos en producción por hetárea desde 1950 se registran en los cultivos comerciales, y los menores en los tradicionales y el café.

CUADRO II - 1
EVOLUCION DE RENDIMIENTOS POR HECTAREA
(Toneladas)

Cultivos Tradicionales

Período	Café	Yuca	Fríjol	Plátano	Caña para panela
1950-54	0.50	5.54	0.50	4.54	2.86
1955-59	0.50	5.14	0.51	4.74	2.60
1960-64	0.56	5.62	0.54	4.71	2.76
1965-69	0.59	5.86	0.56	4.98	2.99
1970-74	0.55	6.19	0.59	5.03	3.03
Variación % 1950-54 1970-74	10.0	11.73	18.0	10.8	5.9

Cultivos Mixtos — Plantaciones

Período	Maíz	Papa	Trigo	Tabaco	Banano	Cacao
1950-54	1.07	9.96	0.75	1.17	9.52	0.31
1955-59	1.06	11.71	0.80	1.71	10.73	0.35
1960-64	1.14	10.95	0.90	1.93	10.59	0.44
1965-69	1.09	10.82	1.13	1.76	13.43	0.44
1970-74	1.29	10.16	1.16	1.53	13.63	0.38
Variación % 1950-54 1970-74	20.6	2.0	54.7	30.8	43.2	22.6

Cultivos Comerciales

Período	Algodón Fibra	Algodón Semilla	Arroz	Caña de azúcar	Ajonjolí	Cebada	Soya
1950-54	0.23	0.40	1.90	3.94	0.48	1.20	
1955-59	0.36	0.62	1.86	4.76	0.63	1.45	1.26
1960-64	0.48	0.83	2.04	5.76	0.61	2.02	1.58
1965-69	0.54	0.89	2.30	6.79	0.69	1.68	1.78
1970-74	0.52	0.88	3.77	7.55	0.63	1.68	1.92
Variación % 1950-54 1970-74	126.1	120.0	98.4	91.6	31.3	40.0	52.4

FUENTE: 1950-1968, Atkinson: **Changes in Agricultural Production and Techn**
1968-1974, OPSA. **Programas Agrícolas 1974.**

Como se verá a continuación, los resultados anteriores pueden explicarse por las diferencias en el uso de insumos agrícolas y en su intensidad, así como por la disponibilidad de asistencia técnica y por la difusión de la investigación. 17/

B. CARACTERISTICAS DE INSUMOS TECNOLOGICOS

1. Investigación

Desde 1963, año en que se creó el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), este ha tenido a su cargo la investigación agropecuaria, así como la prestación oficial de los servicios de extensión y la asistencia técnica a los agricultores colombianos.

Junto con el ICA otras entidades desarrollan labores en este campo: La Federación Nacional de Cafeteros, el Instituto de Investigaciones Tecnológicas, la Federación Nacional de Algodoneros, la Caja de Crédito Agrario y el Centro Interamericano de Ciencias Agrícolas.

17/ El impacto de los rendimientos de las políticas de crédito, precios y reforma agraria se analiza más adelante.

Dentro de las investigaciones realizadas por el ICA, merecen destacarse aquellas relacionadas con la adecuación de tecnología para las zonas de agricultura tradicional y mixta, que se caracterizan por las reducidas extensiones y los escasos recursos de sus poseedores. Sus resultados han mostrado la viabilidad de alcanzar altos rendimientos eliminando casi por completo la mecanización y haciendo uso restringido de los fertilizantes, si se logra un manejo adecuado del agua.[18/]

Otro campo de especial importancia en la investigación lo ha constituído el desarrollo de variedades mejoradas. En este aspecto, debe anotarse que los estimativos realizados sobre el beneficio para la economía colombiana de dedicar recursos económicos a esta actividad han señalado márgenes muy satisfactorios e inclusive mayores a los registrados en otras partes del mundo. En efecto, estudios recientes rea-

18/ ICA. Avances en Investigación en Ingeniería Agrícola. Tibaitatá, diciembre de 1974.

lizados por expertos del CIAT [19/], han encontrado que por cada peso gastado por el ICA en el desarrollo de variedades de algodón, arroz y soya, se han obtenido rendimientos adicionales del orden de $2.95 $1.53 y $1.90 respectivamente.

El uso de semillas mejoradas se generalizó en Colombia a partir de la década de los cincuenta y su objetivo fundamental ha sido aumentar los rendimientos por hectárea. En el caso de la cebada, el desarrollo y difusión de la variedad Funza permitió doblar los rendimientos entre 1950 y 1960 [20/]. Asimismo, el desarrollo de variedades híbridas de maíz hizo posible aumentar los ingresos agrícolas de este rubro en 1975 millones de pesos durante los años cincuenta [21/]. Se calcula que en la actualidad la ma-

19/ Economía de la Investigación Agrícola en Colombia; Evaluación Económica de la Investigación sobre Variedades Mejoradas de Algodón en Colombia; Metodología para estimar los Beneficios y Costos; y Rentabilidad Social de las Investigaciones de Arroz en Colombia, Centro Interamericano de Agricultura Tropical.

20/ Berry, Op. Cit., Cuadro III-23.

21/ Fundación Rockefeller, Program in the Agricultural Sciences 1959-1960.

yoría de los cultivos comerciales utilizan semillas mejoradas; en otros, como la papa y el fríjol para consumo interno por ejemplo, este no es el caso ya que la producción de sólo un 5%, en ambos cultivos, se hace en base a variedades mejoradas. 22/

En el caso del café, en el cual la difusión de este tipo de investigaciones requiere especial cuidado por la posibilidad de sobreproducción, el Centro de Investigaciones de la Federación Nacional de Cafeteros, CENICAFE, ha realizado cultivos experimentales con la variedad caturra; con una densidad de tres a cinco mil matas por hectárea y uso intensivo de fertilizantes, se han obtenido rendimientos 5 a 10 veces mayores que los que actualmente se obtienen con la tecnología tradicional, que se caracteriza por baja fertilización y densidad de siembra de cerca de 1.200 árboles de variedad típica arábiga 23/

22/ Departamento Nacional de Planeación, Informe sobre la Producción de Semillas Mejoradas en Colombia

23/ La información sobre los experimentos se basa en: López Roberto. Costos estimados del Cultivo del Café con semi sombra de plátano. CENICAFE, 1974.

2. Asistencia Técnica

La asistencia técnica o extensión agrícola, prestada por entidades públicas o privadas, constituye un instrumento complementario para introducir el uso de tecnologías más productivas y debe ser supervisada por el ICA [24/].

Buena parte de la asistencia técnica particular se dirige a los cultivos comerciales. Esto es de esperar no sólo en razón de la clasificación utilizada para estos cultivos, sino también por requerirse de ella para el otorgamiento del crédito institucional. La asistencia técnica oficial, por su parte, persigue transferir tecnología y orientar la producción de los pequeños agricultores hacia el cumplimiento de los programas agrícolas nacionales, mediante la utilización adecuada de los recursos estatales.

Sin embargo la baja disponibilidad de recursos, las dificultades en las comunicaciones, la poca accesibi-

---

24/ Resolución 263 de 1969 del Ministerio de Agricultura.

lidad al crédito y el bajo nivel de instrucción de la mayor parte de los pequeños agricultores, obstaculizan apreciablemente el desempeño de las labores de asistencia. La insuficiencia de recursos oficiales es de tal magnitud, que sólo un 6.% de la producción agrícola tradicional cuenta con asistencia técnica adecuada 25/.

3. Mecanización

El factor tecnológico fundamental para diferenciar los cultivos tradicionales y los mixtos de los comerciales, es el grado de mecanización que se utiliza en su producción. El incremento en la disponibilidad de tractores registrado en los últimos veinte años, ha permitido el desarrollo de los cultivos comerciales en gran escala. Se calcula que el número de tractores pasó de 6.500 unidades en 1950 a 19.500 en 1963 y a 23.800 unidades en 1973 26/.

25/ Guzmán, Lehner, Garcés. La Asistencia Técnica Agrícola. UNIANDES, (mecanografiado), 1974

26/ Kalmanovitz, Salomón. "La Agricultura en Colombia 1950-1970". Boletín Mensual de Estadística, DANE, No. 278, septiembre de 1974, Pag. 127.

El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi han estimado que la superficie tractorizable en el país es de aproximadamente tres millones de hectáreas. Teniendo en cuenta el parque existente, se ha calculado que solamente el 50% del área tractorizable en el país puede estarlo en la práctica; aunque el porcentaje anterior probablemente esté sobreestimado, contrasta significativamente con el 7% calculado para 1953 27/.

El apreciable aumento en el grado de mecanización de la agricultura colombiana ha sido el resultado de la política explícita de los diversos gobiernos de subsidiar la importación y adquisición de bienes de capital para la agricultura. La importación se ha mantenido en la lista "libre", con tarifas arancelarias del 2% que en la práctica son nulas ya que ha sido realizada en gran proporción por la Caja de Crédito Agrario, entidad estatal exenta de dichos gravámenes. Dicha ad-

---

27/ Naciones Unidas, Análisis y Proyección del Desarrollo Económico. El Desarrollo Económico de Colombia, 1957.

quisición, para los agricultores se ha facilitado mediante el otorgamiento de crédito subsidiado, con tasas de interés y plazos muy favorables, y, desde octubre de 1974, por la eliminación de los impuestos causados por la venta de este tipo de bienes.[28/] Como resultado de la política de estímulo se han logrado altas tasas privadas de rendimiento lo que ha llevado a la notable expansión de la mecanización agrícola.[29/]

La mecanización ha sido uno de los factores que explica el aumento anotado en los rendimientos de los cultivos comerciales; se estima que mediante tecnologías mecanizadas se logran incrementar los rendimientos de estos cultivos entre un 25% y 47%.[30/] Pero si bien la mecanización incrementa la productividad agrícola, sus implicaciones sobre metas de política agropecuaria tales como la absorción de empleo y la distribución del ingreso pueden ser negativas. En

28/ En la década de los sesenta los créditos de la Caja tenían intereses anuales del orden del 9%-11%. Thirsk, Wayne. The Economics of Colombian Farm Mechanization, Tesis Doctoral, Yale University, (inédito).

29/ Thirsk, W. op. cit. Cuadro III-4 calculó para 1964 tasas internas de rendimiento de la compra y uso de tractores entre 30% y 64.7%.

30/ ICA, Los Insumos Agropecuarios en Colombia, 1973, Cuadro 2-10.

efecto, la mecanización parece haber reducido la demanda de mano de obra no calificada en razón de la alta posibilidad de sustitución que existe en la producción de bienes agrícolas con métodos manuales y mecanizados [31]. Asimismo, se ha encontrado que la mecanización en Colombia ha sido factor de concentración del ingreso al aumentar los rendimientos del capital y reducir los ingresos de los dueños de tierra de los sectores no mecanizados, y especialmente los de los trabajadores no calificados [32].

4. Fertilizantes y Plaguicidas

Aunque el nivel de consumo de fertilizantes en Colombia aún se halla muy por debajo del registrado en otras zonas del mundo [33], se ha percibido un elevado

---

31/ Thirsk, op cit., encuentra que al subsidiar el costo de la maquinaria y reducir su costo en relación al de la mano de obra en un 1% se sustituye el uso de máquinas en vez de mano de obra en más de un 1%. Las elasticidades de sustitución encontradas varían entre 1.1% y 4.8%.

32/ Thirsk, op. cit., 239-242.

33/ Berry, op. cit., Tabla III-24 señala algunos ejemplos: el consumo de fosfatos, nitrógeno y potasa en Colombia fue de 3.5, 10.9 y 1.0 toneladas por hectárea, frente a 16.1, 21.7 y 13.7 para Estados Unidos respectivamente.

crecimiento en su utilización en las últimas décadas y en especial en los últimos años. En efecto, se estima que el consumo de fertilizantes químicos se multiplicó por diez entre 1950 y 1960 y que entre 1968 y 1972 el consumo pasó de 329 mil a 534 mil toneladas, lo que representa incrementos del orden del 12% anual.[34/]

Al estudiar el uso de fertilizantes por cultivo se encuentra que la papa, el café y los cultivos comerciales registran la mayor utilización a pesar de que, con excepción de la papa, no se alcanza a fertilizar ni el 50% del área cultivada, y de que en todos los casos la intensidad de fertilización es inferior a la recomendada. [35/]

La producción nacional de fertilizantes, localizada especialmente en la Costa Atlántica, ha cubierto más de las dos terceras partes del consumo total anual. A este respecto se justifica, sin embargo, hacer dos ano-

---

34/ Berry, Op. Cit., Cuadro III-26.

35/ ICA: Insumos Agrícolas, Cuadros 3-14 y 3-17.

taciones. La primera se relaciona con las importaciones, ya que si por un lado, satisfacen la tercera parte del consumo final por otro, son indispensables para la producción nacional de fertilizantes; la potasa, por ejemplo, se importa en su totalidad y el fósforo en buena proporción (Ver Cuadro II-2). En segundo lugar, se destaca el que la capacidad de producción de fertilizantes, en las plantas colombianas hasta hace poco, estuvo subutilizada.[36/]

La política de los sucesivos gobiernos en materia de fertilizantes se ha orientado hacia el establecimiento de la industria en el país. Se podría suponer que para tal efecto, se ha sobreprotegido este ramo industrial con la consecuencia clara de transferir los costos de hacerlo a los agricultores. Un análisis rápido muestra, sin embargo, que la protección efectiva otorgada a esta industria ha sido inferior a la promedio del sec-

---

36/ García, Cerruti, Op. Cit., pág 25, calcula la subutilización en base a un promedio aritmético para las diferentes plantas, que al corregirse por la producción de cada una cambia el nivel de subutilización de un 60% a un 32%.

CUADRO II - 2

DISPONIBILIDAD DE FERTILIZANTES 1968 - 1972

(Toneladas)

Fertilizante	1968	1969	1970	1971	1972
Nitrógeno:					
Importado		5.165	19.179	23.591	31.775
Local	43.426	48.092	42.017	44.987	46.318
Fosfato:					
Importado	43.469	43.943	39.823	52.292	45.509
Local	6.394	8.982	8.955	9.587	6.800
Potasa:					
Importada	29.914	30.123	31.712	38.570	36.280

FUENTE: US AID. Colombia: Agriculture Sector Analysis Paper, 1973

tor industrial y que, por lo tanto, la protección no se ha dado en forma de aranceles altos sino, más bien, a través de mantener los precios de su insumo básico que es el petróleo, artificialmente bajos. 37/

En consecuencia, el precio nacional de los fertilizantes se ha mantenido inclusive por debajo de los precios internacionales. Debe destacarse lo ocurrido en el caso específico del cultivo del café, en el cual se subsidió el uso de fertilizantes hasta septiembre de 1974. La eliminación de este subsidio era indispensable, ya que el estímulo a la fertilización en un cultivo, cuya demanda está limitada por cuotas y acuerdos tiene como resultado una concentración del ingreso en favor de los productores comerciales, así como un desplazamiento del productor tradicional quien no solamente utiliza una tecnología más intensiva en el uso de mano de obra 38/ sino que, más grave aún, tiene

---

37/ FEDESARROLLO calculó la protección efectiva para la industria de fertilizantes en un 28.7% frente a 35.2% como promedio nacional.

38/ Cuadro I-4

un costo de oportunidad muy bajo en el uso de sus recursos. 39/

Otros insumos agrícolas que han venido adquiriendo enorme importancia por su uso en cultivos comerciales como el algodón y el arroz, son los plaguicidas. En otros cultivos, su utilización no está tan extendida, tal como lo indican las cifras estadísticas disponibles.40/ No se tienen estimativos precisos de la incidencia positiva sobre los rendimientos agrícolas generada por la aplicación de este insumo.

C. COMENTARIO FINAL

Desea destacarse que la política tecnológica adoptada para el sector agrícola en los últimos veinte años se ha encaminado fundamentalmente hacia el estímulo de la productividad en los cultivos comerciales. Como resultado, es-

---

39/ FEDESARROLLO, Objetivos de la Política Cafetera Colombiana, Anexo, calcula que el costo promedio de oportunidades de sembrar café es de apenas el 25% del valor de exportación del grano.

40/ BIRF. El Desarrollo Económico en Colombia. Problemas y Perspectivas. Bogotá, Banco Popular, 1970 e ICA. Los Insumos Agropecuarios en Colombia, 1973, Tomo II, Tabla 4-11.

tos cultivos no solamente han mostrado los mayores índices de incremento en sus rendimientos, sino que alcanzan ya un porcentaje alto de su potencial, situación que contrasta drásticamente con la registrada para los cultivos mixtos, los tradicionales y aún para el café, tal como se confirma en los Cuadros II-1 y II - 3.

****

CUADRO II - 3

RELACION RENDIMIENTOS ACTUALES Y POTENCIALES
SEGUN CULTIVO Y TIPO DE EXPLOTACION
(Toneladas por Hectárea)

Tipo Explotación	Cultivo	Rendimiento Promedio 1970-74 (T)	Rendimiento Potencial (T) 1/	% Cumpl.
Comercial	Algodón	1.40	3.0	46.7
	Arroz	3.77	7.0	53.9
	Caña de azúcar	7.55	20.8 2/	36.3
	Ajonjolí	0.63	1.0	63.0
	Cebada	1.68	3.2	52.5
	Soya	1.92	3.0	64.0
	Sorgo	2.35	4.0	58.8
Plantaciones	Cacao	0.38	1.20	31.7
Mixta	Maíz	1.29	4.5	28.7
	Papa	10.16	30.0	33.9
	Trigo	1.16	3.5	33.1
Tradicional	Yuca	6.19	40.0	15.5
	Fríjol	0.59	2.50	23.6
Café	Café	0.55	2.7 3/	20.0

FUENTES: 1/ Nueva Alternativa para el desarrollo, SAC, Bogotá 1974

2/ Rendimiento en azúcar, Efectos de la política del gobierno en la producción de caña y en la industria azucarera, ICA, Departamento Economía Agrícola, Boletín No. 10, Junio 1970.

3/ Rendimientos potenciales café tomados de López, Roberto, op. cit.

III. POLITICA DE CREDITO

A. INTRODUCCION

Como instrumento de política agropecuaria, el crédito juega un papel importante en razón de la escasez de recursos financieros característicos de los países en desarrollo. Las condiciones de baja productividad e incertidumbre debida a factores climáticos, en que se desenvuelve la agricultura, hacen poco rentable en algunos casos la reinversión en el sector e inducen una desviación de recursos hacia sectores que gozan de una rentabilidad mayor.

Puede afirmarse que la política de crédito agrícola en Colombia ha perseguido, fundamentalmente, capitalizar al sector para cumplir varios fines: incrementar la producción y la productividad agrícola, garantizar un aprovechamiento adecuado de la tierra y de la mano de obra, y mejorar la distribución del ingreso rural. Se describen a continuación los principales mecanismos utilizados en la

ejecución de dicha política para posteriormente hacer una evaluación de ellos

B. MECANISMOS DE CANALIZACION DEL CREDITO AL SECTOR AGROPECUARIO

Desde 1959 se han puesto en operación sistemas complementarios de canalización de recursos financieros al sector agropecuario. Estos sistemas surgen en la práctica con la creación de nuevas entidades de fomento para el sector (Banco Cafetero, Banco Ganadero, COFIAGRO), con la implantación de un régimen de inversiones forzosas (mediante la Ley 20 y Ley 26 de 1959), con la creación de fondos especiales de redescuento (El Fondo Financiero Agrario y el Fondo Financiero Agropecuario) cuya capitalización se logra a través del mismo régimen, de inversiones forzosas, y con el establecimiento de programas especiales de crédito para pequeños agricultores.

1. Ley 20 de 1959

Esta ley no dio lugar a la formulación de un programa de crédito destinado directamente a financiar la producción. Por el contrario, estuvo dirigida a me-

jorar la distribución de la propiedad rural canalizando crédito a los minifundistas con el objeto de que aumentaran el tamaño de sus predios. Básicamente, la ley contemplaba el destino del 10% de los depósitos de ahorro de la Caja de Crédito Agrario y de las secciones de ahorro de los bancos comerciales para el financiamiento de sus programas.

2. Ley 26 de 1959

Esta ley constituyó el primer intento formal de incorporar el capital privado al financiamiento del sector agrícola [41] al obligar a los bancos comerciales establecidos en el país a dirigir el 15% de sus depósitos a la vista y a término, al fomento de la agricultura, la ganadería y la pesca, por medio de préstamos cuyas tasas máximas de interés podían alcanzar hasta un 14.5% anual, en el caso de préstamos a diez años [42].

41/ Con anterioridad, el Decreto Extraordinario 384 de 1950 facultaba a los bancos comerciales para conceder créditos en inversiones agropecuarias hasta por un 10% del valor de los depósitos a la vista y a término. Sin embargo, este mecanismo no tuvo ninguna repercusión (véase Vélez, Jaime. Crédito Rural. Caja de Crédito Agrario, 1974).

42/ Las tasas máximas de interés ascendían al 10% para préstamos a un año, incrementándose consecutivamente en 1/2% anual por cada año adicional.

Los préstamos de la ley 26, nombre por el que se les conoció, eran parcialmente redescontables en el Banco de la República a una tasa inferior en un punto a la tasa ordinaria, para permitir el financiamiento de: cultivos de cosecha anual, intermedios y de tardío rendimiento; la cría, levante y ceba de ganado; las inversiones en adecuación de tierras (desecación, desmonte, etc.); y la construcción de viviendas en las fincas, etc.

Con el transcurso del tiempo, las tasas de interés fijadas por la ley se hicieron muy bajas en términos reales, debido a la presencia de presiones inflacionarias. Este hecho, junto con la rentabilidad de las inversiones en otros sectores de la economía y la deficiente supervisión de los préstamos, dio lugar, probablemente, a una desviación de recursos que iba en detrimento de las actividades financiables a corto plazo 43/.

43/ Véase COYUNTURA ECONOMICA, Vol. III, No. 4, Cap. XIII.

3. Fondo Financiero Agrario

En 1966, por resolución 23 de la Junta Monetaria, se creó el Fondo Financiero Agrario cuyos objetivos principales fueron: regular e incrementar la producción de alimentos y materias primas, cuyo ciclo productivo fuera menor de un año; y mejorar el ingreso rural.

Para la capitalización del Fondo, se autorizó al Banco de la República para emitir "Bonos de Fomento Agrario" hasta por una cuantía de 150 millones de pesos 44/. Sus préstamos eran redescontables en un 65% a una tasa anual de 7% habiéndose fijado la tasa de interés para el usuario en 13% anual.

El establecimiento de este mecanismo financiero dio lugar a que desde 1966 operaran dos instrumentos de canalización del crédito: el Fondo Financiero Agrario, dirigido exclusivamente al financiamiento de cultivos de

44/ Estos bonos, con interés del 8% anual y plazo de vencimiento de seis meses, podrían ser suscritos por los bancos mediante la utilización de parte de su encaje ordinario, que quedó inicialmente estipulada como máximo en 5 puntos sobre exigibilidades a la vista y antes de 30 días. El 1º de julio de 1968 se sustituyó la liberación de encaje por una inversión forzosa que se fijó inicialmente en 3 puntos de la cartera requerida de fomento y se elevó a 6 puntos desde marzo de 1969.

ciclo corto, y la ley 26 orientada hacia la ganadería, los cultivos semipermanentes y de tardío rendimiento, la adecuación de tierras y la adquisición de maquinaria.

4. Fondo Financiero Agropecuario

La ley 5a. de 1973, mediante la cual se creó el Fondo Financiero Agropecuario, unificó los dos sistemas anotados de financiamiento al sector agropecuario. Por lo tanto, al entrar en vigencia la ley, se inició el desmonte de la ley 26 y del Fondo Financiero Agrario.45/ El objetivo que se perseguía, con la introducción de esta modificación, era precisamente el de adecuar la política de crédito a la búsqueda más efectiva de las metas de desarrollo del sector, ya descritas.

Para capitalizar el Fondo Financiero Agropecuario se diseñaron medios similares a los utilizados con anterioridad en la del Fondo Financiero Agrario, ya que se autorizó la emisión de "títulos de fomento agro-

45/ Dada la complejidad y lentitud de la reglamentación de la ley 5a., se permitió durante 1973 utilizar parcialmente el Fondo Financiero Agrario.

pecuario" que devengan 8% de interés anual. Los títulos son de dos clases: los de clase "A", que deben suscribir los bancos comerciales en cuantía equivalente al 15% de las colocaciones y los de clase "B" que deben colocarse entre los institutos y empresas oficiales o de economía mixta, adscritos al Ministerio de Agricultura, en cuantía no inferior al 30% del saldo promedio de sus depósitos bancarios a la vista o a término. Adicionalmente, el Fondo Financiero Agropecuario puede obtener recursos directamente del Banco de la República a través de cupos adicionales de redescuento, o por endeudamiento externo.

En materia de tasas de interés para el usuario, y de tasas y márgenes de redescuento, la reglamentación de la ley 5a. ha sido objeto de frecuentes modificaciones. En un principio se clasificaron veintiseis grupos de actividades financiables, sujetas a diferentes modalidades, cuyas tasas de interés para el usuario fluctuaban entre 10% y 15% anual. El actual gobierno, mediante resolución 57 de la Junta Monetaria simplificó tal regla-

mentación al reducir a sólo cuatro grupos las modalidades de financiamiento. Igualmente, se unificaron las tasas de interés para el usuario en 15% anual, excepción hecha de la ceba de bovinos, actividad para la cual se estableció un interés del 20% anual.

5. Crédito a Pequeños Agricultores

La Caja Agraria y el INCORA a través de su programa de crédito supervisado, han tratado de llegar a aquellos agricultores que, debido a lo reducido de sus explotaciones, no tienen acceso a los canales de crédito de los bancos comerciales. El programa de crédito del INCORA se diferencia de las otras líneas de financiación, principalmente, en la forma de liquidar los intereses. Estos se calculan con base en cuotas y no en saldos, lo cual reduce las tasas nominales de interés, fijadas en la actualidad en 13% para préstamos a menos de dos años, y en 12% para aquellos con plazos entre dos y quince años.

C. DISTRIBUCION DEL CREDITO

En esta sección se efectúa un análisis de la distribución del crédito por cultivos a través del Fondo Financiero Agrario y el Fondo Financiero Agropecuario y se estudia el comportamiento del crédito al sector.

1. Distribución Por Cultivos

a. Fondo Financiero Agrario. (Ver Cuadro III-1). Los recursos del Fondo Financiero Agrario se canalizaron durante su período de funcionamiento, en forma sustancial hacia el financiamiento de cultivos comerciales. En efecto, estos absorbieron el 88% del total de los préstamos cubriendo un 84% del total de las hectáreas financiadas. Los cultivos más favorecidos por estos recursos fueron el algodón y el arroz. 46/ O sea que, el crédito de este fondo se dirigió a financiar cultivos en los cuales el grado de mecanización es alto, así como la utilización

---

46/ El algodón y el arroz recibieron el 37% y el 35% de los recursos del fondo respectivamente y participaron con el 37% y el 23% en el total de las hectáreas financiadas.

CUADRO III - 1

CREDITO UTILIZADO DEL FONDO FINANCIERO AGRARIO
Acumulado 1967 - 1973

	Cultivos	Crédito Utilizado		Area Financiada	
		Valor (millones)	%	Hectáreas (miles)	%
I.	Café	-	-	-	-
II.	Cultivos tradicionales (Fríjol)	44.0	0.6	27.8	0.9
III.	Cultivos Mixtos	836.3	11.5	488.7	15.5
	Papa	123.8	1.7	33.2	1.1
	Maíz	646.8	8.9	418.1	13.3
	Trigo	65.7	0.9	37.4	1.2
IV.	Cultivos de plantación	-	-	-	-
V.	Cultivos comerciales	6.397.9	87.9	2.628.4	83.6
	Cebada	79.7	1.1	48.6	1.5
	Algodón	2.702.9	37.1	1.146.8	36.5
	Arroz	2.560.9	35.2	735.7	23.4
	Sorgo	535.7	7.4	361.7	11.5
	Soya	430.3	5.9	269.1	8.6
	Ajonjolí	72.2	1.0	56.1	1.8
	Caraota	13.7	0.2	8.5	0.3
	Maní	2.5	0.0	1.9	0.1
	TOTAL	7.278.5	100.0	3.145.7	100.0

FUENTE: Banco de la República y cálculos de FEDESARROLLO.

de insumos tales como fertilizantes, plaguicidas, herbicidas, y semillas mejoradas.

Por otra parte, la contribución de los recursos del Fondo Financiero Agrario al financiamiento de los cultivos comerciales es creciente durante el período 1967-1973. Mientras que en 1967 los préstamos por este mecanismo financiaban el 34% de las hectáreas cultivadas, en 1973 dicho porcentaje ascendía a 55%. Al analizar las cifras por cultivo se encuentra que en 1973 los recursos provenientes del Fondo financiaban el 79%, el 48%, el 92% y el 67% del área cultivada en algodón, arroz, sorgo y soya respectivamente. (Ver Cuadro III-2).

La distribución por cultivos de los recursos del Fondo guarda relación con los aumentos registrados por ellos dentro de la totalidad de la producción agrícola y con la observada en los índices de utilización de insumos. Por esta razón es de esperar que la orientación de los recursos del Fondo haya contribuido significativamente al desarrollo de técnicas

CUADRO III-2

HECTAREAS FINANCIADAS POR FONDO FINANCIERO AGRARIO EN RELACION CON HECTAREAS TOTALES CULTIVADAS
(Porcentaje)

CULTIVOS	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974*
Tradicionales	0.8	1.6	0.4	0.8	1.1	0.7	0.1	0.2
Mixtos	10.4	8.3	7.1	11.3	7.7	7.8	7.0	6.1
Comerciales	34.1	46.6	50.0	43.8	43.1	50.5	54.8	58.7
Algodón	66.3	84.5	88.0	57.2	57.4	73.8	79.1	94.7
Arroz	24.0	39.3	31.8	33.4	45.8	52.2	48.2	64.7
Sorgo	61.3	44.0	59.1	92.2	58.5	72.7	92.2	39.0
Soya	57.9	61.6	95.7	73.4	63.7	72.8	67.2	90.8

FUENTES: Ministerio de Agricultura, Programas Agrícolas 1973-1974. Banco de la República y Cálculos de FEDESARROLLO.

* Corresponde a Fondo Financiero Agropecuario.

intensivas en la utilización de insumos tecnológicos, lo que permite suponer que no hubo una desviación apreciable de sus recursos. Además, si se considera que en estos cultivos se registraron los mayores índices de productividad por hectárea, puede afirmarse que el Fondo Financiero Agrario cumplió con el objetivo de capitalización del sector al incrementar en la práctica la producción y la productividad.

De la misma manera, si se evalúa la efectividad del Fondo frente a los objetivos de mejorar el ingreso rural, entendiendo por ello el aumento en el total de ingresos generados por el sector agrícola, es claro que el Fondo logró lo que perseguía. Pero, si el propósito del Fondo era el de hacer más equitativa la distribución del ingreso la evaluación final no resulta halagadora; si se tiene en cuenta que el fomento de la producción de cultivos que se caracterizan por una baja utilización de mano de obra, puede inducir una mayor concentración del ingreso,

al retribuír en mayor proporción a la tierra y al capital, que al trabajo asalariado.

Con respecto al efecto sobre la generación de empleo cabe hacer un comentario similar al anterior ya que, al tomar como indicativo los salarios generados por cada peso de producción adicional (Ver Cuadro III-3) se observa que en promedio los cultivos comerciales (arroz, algodón y soya) generaron solamente $0.17 centavos en salario agrícola mientras que los mixtos (trigo, maíz y papa) generaron $0.23. Al tener en cuenta esta diferencia de ingreso salarial es posible afirmar que el empleo agrícola hubiera podido incrementarse en mayor proporción al haber destinado mayores recursos del Fondo hacia cultivos mixtos, con el efecto adicional de una mayor retribución al factor trabajo y un impacto positivo sobre la distribución del ingreso.47/

47/ La afirmación se basa en que la productividad marginal del crédito puede ser mayor en los cultivos tradicionales y en los mixtos que en los comerciales, por encontrarse la utilización de insumos en estos últimos en una etapa de rendimientos decrecientes (Ver Cuadro II-3)

CUADRO III-3

GENERACION DE EMPLEO DIRECTA E INDIRECTA DE LA PRODUCCION AGROPECUARIA 1/
(Pesos)

	Empleo Agrícola		Empleo Nacional Total
	Efecto Directo	Impacto Indirecto	Directo e Indirecto
Alimentos de alto poder proteínico			
Soya	.08	.18	.61
Maíz	.14	.21	.61
Trigo	.07	.16	.58
Carne, pollo, cerdo	.03	.12	.56
Leche	.13	.23	.71
Arroz	.02	.11	.52
Papa	.12	.20	.63
Fríjol	.19	.28	.71
Otros Cultivos			
Azúcar (caña)	.37	.45	.87
Tabaco	.34	.42	.85
Banano	.24	.33	.82
Café	.20	.30	.76
Plátano	.18	.27	.73
Yuca	.15	.24	.68
Algodón	.15	.22	.64

FUENTE: USAID, op. cit. pp. 200-214. La clasificación de alimentos proviene de Meier Richard, Ciencia y Desarrollo Económico, Aguilar S.A. 1964.

1/ Salarios adicionales en pesos para mano de obra no calificada por peso de produccion adicional.

b. Fondo Financiero Agropecuario. Durante 1974 se canalizaron recursos de crédito hacia cultivos de ciclo corto a través de este fondo por un valor de $2.949.7 millones, cifra superior en 78.3% a la registrada en 1973. El incremento sobrepasa notoriamente aquellos observados en los tres últimos años de vigencia del Fondo Financiero Agrario y tiene explicación en el volumen destinado a los cultivos comerciales, particularmente al algodón y al arroz, que permitió financiar prácticamente la totalidad de las hectáreas cultivadas en algodón y las dos terceras partes de las sembradas en arroz.

El crecimiento de la oferta de recursos puede explicarse por la reducción de dos puntos en el encaje legal sobre los depósitos en cuenta corriente de los establecimientos bancarios y por la complejidad y lentitud en la reglamentación de la ley 5a., factor que pudo haber estimulado la sustitución entre actividades financiadas en beneficio de los cultivos de ciclo corto. 48/

48/ Para las operaciones referentes a cultivos de corto plazo se permitió seguir utilizando la reglamentación del F.F.A.

Los recursos destinados a otras actividades se dirigieron, en una proporción muy apreciable, (ver Cuadro III-4), al fomento de la ganadería, particularmente a la cría de bovinos.

Con el propósito de explicar con un mayor nivel de detalle la distribución de los recursos del Fondo Financiero Agropecuario hasta finales de 1974, se analizan a continuación los aspectos relacionados con la rentabilidad obtenida por los bancos comerciales al utilizar los recursos del Fondo, en razón de que ello en buena parte explicaría la mayor canalización de crédito hacia cultivos de corto ciclo. Con anterioridad a la modificación efectuada por el actual gobierno en las modalidades de financiamiento a través del Fondo, la rentabilidad obtenida por los bancos al dirigir recursos a los cultivos de corto ciclo y la ceba de ganado bovino (16.7%) era mayor a la lograda en operaciones de mediano y largo plazo (16.4% y 15.6% respectivamente) 49/.

49/ Estas diferencias posiblemente se acentúan al tomar en consideración los riesgos inherentes a las distintas clases de actividades financiadas.

CUADRO III - 4

FONDO FINANCIERO AGROPECUARIO 1974
(Préstamos utilizados)
(Millones de pesos)

Ciclo Corto:	2.949.7
Comerciales	2.780.7
Mixtos	165,2
Tradicionales	3.6
Permanentes y semipermanentes 1/	161.6
Café	74.9
Caña de Azúcar	41.5
Otros	45.3
Obras de Adecuación e Infraestructura	272.9
Maquinaria Agrícola	225.2
Compra Fincas Profesionales	35.9
Ganadería	1.474.3
Especies Mayores	1.398.3
Especies Menores	66.4
Insumos	9.6
TOTAL	5.119.6

FUENTE: Banco de la República.

1/ Incluye tabaco, banano, caña para panela, palma de aceite, banano de exportación y cultivos de tardío rendimiento.

Al comparar rentabilidades según plazos y tener en cuenta los problemas inherentes a la reglamentación de la ley 5a., los bancos probablemente utilizaron como criterio de decisión en sus préstamos al sector agrícola el de mayor rentabilidad y menor riesgo, y utilizaron el menor número de líneas de crédito con el fín de maximizar sus utilidades. Si bien entonces las modificaciones contempladas en la Resolución 57 redujeron la multiplicidad de las tasas de interés y aumentaron la rentabilidad efectiva, los bancos no alteraron de manera significativa la composición de las actividades financiables (Cuadro III-5).

Además de considerar la distribución de los recursos del Fondo Financiero Agropecuario por actividades, es de interés averiguar la magnitud de los distintos componentes del incremento en el total del crédito canalizado. Al hacerlo, se encuentra aproximadamente un 65% del crecimiento puede atribuírse a mayores costos de financiamiento por hectárea; que el 23% corresponde a la financiación de nuevas áreas de siembra

CUADRO III - 5

RENTABILIDAD ANUAL PARA LOS BANCOS DE ALGUNAS LINEAS DE CREDITO [1/]

(Porcentaje)

		ANTERIOR [2/]		ACTUAL	
		Sin efecto [3/] multiplicador	Con efecto [4/] multiplicador	Sin efecto [3/] multiplicador	Con efecto [4/] multiplicador
I.	Crédito ordinario [5/]	-	-	19.2	17.6
II.	Certificadosde depósito a término	-	-	35.1	31.5
III.	Fondo de Inversiones Privadas	-	-	- [6/]	30.8
IV.	Fondo Financiero Industrial				
	Ciudades de menos de 900 mil habitantes				
	a. Hasta $5 millones	-	-	34.0	22.9
	b. Más de $5 millones	-	-	36.0	24.0
	Ciudades de más de 900 mil habitantes				
	c. Hasta $ 5 millones	-	-	27.6	21.7
	d. Más de $ 5 millones	-	-	29.6	23.1
V.	Fondo Financiero Agrario				
	a. Bancos	22.8	20.3	-	-
	b. Caja Agraria	24.1	21.4	-	-
VI.	Fondo Financiero Agropecuario [7/]				
	a. Créditos a corto plazo (hasta 2 años)	26.0	19.2		
	1. Agrícolas y pecuarias	23.1	16.9	23.5	17.1
	2. Ceba de ganado bovino (2 años)	25.1	17.3	21.8	17.7
	b. Créditos a mediano plazo (hasta 8 años)	24.0	16.4	23.8	17.1
	c. Créditos a largo plazo (hasta 15 años)	26.7	15.6	26.3	17.2

FUENTE: Resoluciones Junta Monetaria 54, 73 de 1973; 13 y 57 de 1974.

1/ El estimativo de rentabilidad no ha tenido en cuenta los costos de los recursos.

2/ Con anterioridad a las modificaciones introducidas por el actual Gobierno al financiamiento a través del Fondo Financiero Agropecuario. En el caso del Fondo Financiero Agrario su rentabilidad corresponde a la existente con anterioridad a la adopción de la Ley 5a.

3/ Sin tener en cuenta el hecho de que los bancos deben invertir un porcentaje de sus colocaciones o de su cartera según el caso, en inversiones de bajo rendimiento.

4/ Teniendo en cuenta el efecto anterior

5/ Depósitos en cuenta corriente solamente.

6/ La rentabilidad es infinita por ser el margen de redescuento del 100%

7/ Las tasas anteriores para el Fondo Financiero Agropecuario se obtienen de un promedio aritmético de las distintas actividades financiables discriminadas por plazos.

y que un 12% se debe al cambio en la composición de los cultivos financiados. Este resultado permite afirmar, por una parte, que los recursos se han destinado a un número reducido de cultivos que son, precisamente, aquellos cuya producción es más costosa y, por otra, que no se ha beneficiado una cantidad significativa de nuevas superficies o nuevos usuarios. De esta manera podría explicarse la queja corriente de los agricultores sobre la falta de crédito y la respuesta de la Junta Monetaria mostrando su extrañeza ante ella, ante los notorios aumentos de crédito dirigido a través del Fondo Financiero Agropecuario.

En síntesis, el crédito del Fondo Financiero Agropecuario ha contribuido fundamentalmente a incrementar la producción de unos pocos cultivos con un posible efecto negativo sobre la asignación de recursos, dado que esta se ha efectuado con base en los costos y no con un criterio de eficiencia. Finalmente, cabe anotar que las consecuencias sobre empleo y distribución de ingreso del crédito canalizado por este Fondo no son

muy diferentes a las comentadas para el caso del Fondo Financiero Agrario.

c. Crédito Supervisado del INCORA [50/]. El programa de crédito supervisado del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, INCORA, tiene como objetivo primordial el de garantizar un flujo adecuado de crédito a las familias campesinas de escasos recursos económicos con el fin de incorporarlas al sector moderno de la economía, haciendo que su producción supere su consumo, generando así excedentes que les permitan ahorrar y capitalizarse.

Una evaluación rápida del programa de crédito supervisado del INCORA, requiere señalar algunos de los costos incurridos en él y los posibles beneficios que se obtienen. Entre los primeros se puede men-

---

50/ Para la elaboración del análisis consignado en esta sección se utilizaron las siguientes fuentes bibliográficas:
- DNP. Política de Reforma Agraria, UEIA, 1971
- US. AID. Agricultural Sector Analysis Paper, julio de 1973.
- Vélez, Ernesto. Crédito Supervisado de la Reforma Agraria, INCORA, 1971.

Los datos financieros se obtuvieron directamente en el INCORA.

FEDESARROLLO - BIBLIOTECA

cionar el alto costo del subsidio, estimado en 19%, consecuencia de las bajas tasas de interés para el usuario, en relación con el costo real de los recursos financieros en la economía, y el largo período de recuperación de cartera que impide una rotación más ágil de los recursos, situación esta última que se ha venido agravando en años recientes tal como se aprecia en el Cuadro III-6.

El impacto de este tipo de programa sobre el empleo y la distribución del ingreso parece ser de verdadera importancia. Un estudio realizado por el INCORA y el Banco Mundial en el cual se encuestaron 23.300 familias entre 1964 y 1969 encontró que como resultado del crédito canalizado por este medio se generaron, en promedio, 15.500 empleos nuevos dentro de las fincas y 26.400 empleos indirectos. Por otra parte se halló que se habían incrementado los ingresos netos por familia en 2.200 pesos anuales y que en general el nivel de vida de los agricultores había mejorado. De esta manera

CUADRO III - 6

INCORA, INDICE DE RECUPERACION DE CARTERA 1/
1965 - 1974
(porcentaje)

AÑOS	INDICE
1965	80.3
1966	54.7
1967	47.4
1968	37.4
1969	39.2
1970	27.1
1971	20.2
1972	13.6
1973	13.9
1974 *	8.4 2/

FUENTE: INCORA, y estimativos de FEDESARROLLO

1/ Relación existente entre cancelaciones en el período (t) y la cartera vigente en diciembre 25 del año anterior.

2/ Hasta junio de 1974 era 4.2 se supone que creció en la misma proporción para el segundo semestre.

no sólo se obtuvieron efectos positivos por la generación de empleo sino por un incremento neto del bienestar campesino.

2. Participación Sectorial del Crédito Agropecuario

La participación del crédito agropecuario dentro del crédito total fue superior a la contribución del sector al Producto Interno Bruto entre 1964 y 1970 tal como se registra en el Cuadro III-7. Durante estos años ambos índices se redujeron, aunque el primero lo hizo más rápidamente que el segundo. A partir de 1970 la tendencia se invirtió, o sea que la participación del crédito agropecuario dentro del total se volvió menor que la del producto agropecuario dentro del producto total. El descenso del índice de crédito se acelera notoriamente entre 1970 y 1973 lo que sirve para señalar cómo la política gubernamental seguida en esos años desatendió relativamente al sector agropecuario a pesar de que durante todo el período en mención estuvo operando un mecanismo financiero tan importante como el Fondo Financiero Agrario.

CUADRO III - 7

EVOLUCION DEL CREDITO AGROPECUARIO SEGUN FUENTES
(Millones de Pesos)

AÑO	CREDITO AGROPECUARIO				Crédito Total Institucional	Participación % del crédito agropecuario en Total	% Participación Crédito Agropecuario / % Producto Agropecuario en PIB
	Bancos Comerciales	Caja Agraria	Incora 1/	Total crédito agropecuario 2/			
1964	1.404.5	1.669.5	24.4	3.098.4	8.964.6	34.6	1.07
1965	1.575.8	1.618.4	85.8	3.280.1	10.004.5	31.4	1.03
1966	1.876.2	1.820.2	173.6	3.870.0	11.595.7	33.4	1.12
1967	2.130.6	2.054.5	289.4	4.474.5	13.850.0	32.3	1.09
1968	2.307.1	2.634.9	372.9	5.314.9	17.808.8	29.8	1.01
1969	2.676.0	3.296.9	418.6	6.391.5	21.520.8	29.7	1.02
1970	2.938.9	3.630.7	497.0	7.066.6	27.174.0	26.5	0.92
1971	3.349.2	3.990.6	548.7	7.888.5	33.524.4	23.5	0.86
1972	3.655.8	4.840.0	670.7	9.166.5	40.067.4	22.9	0.84
1973	4.081.9	5.641.5	829.0	10.552.4	49.161.0	21.5	0.80

FUENTES: Informe del Gerente a la Junta Directiva, Banco de la República (1970-1971).
Revista del Banco de la República, abril 1974.
INCORA: Registros de información de créditos, octubre de 1974.

1/ Se refiere a créditos no contabilizados por los Bancos Comerciales y la Caja Agraria

2/ No incluye recursos otorgados por las Corporaciones Financieras.

IV. PRECIOS Y COMERCIALIZACION

A. INTRODUCCION

La política de precios agrícolas de sustentación en los países industrializados ha diferido de aquella seguida en los países en vía de desarrollo. En las primeras economías la política de precios se ha dirigido fundamentalmente a la estabilización de los precios e ingresos de agricultores, mientras que en los países subdesarrollados se ha buscado, en la mayoría de los casos, abaratar el costo de los alimentos y materias primas a fin de transferir a las zonas urbanas un excedente agrícola que permitiera financiar y estimular el desarrollo industrial. 51/

En Colombia por su parte, el objetivo declarado del mecanismo de precios de sustentación ha sido el estimular la producción agrícola mediante la fijación de "precios justos para productores y consumidores" 52/,

51/ Raj, Krishna. "La política de precios agrícolas y el desarrollo económico", Southhwoth y Johnston Desarrollo Agrícola y crecimiento económico, Uthfa, México, 1970.

52/ Decreto 2420 de 1968.

lo que insinúa al menos en el espíritu de la ley no se ha buscado favorecer especialmente a los consumidores a costa de los agricultores. Tampoco ha dado la ley colombiana especial énfasis al papel de los precios de sustentación como elementos de estabilización del ingreso de los agricultores.

En tales circunstancias, se ha procedido en el presente capítulo a analizar el impacto de la política de precios sobre la producción y la asignación de recursos, así como también sus efectos redistributivos. También, se analiza su efecto de estabilización aunque no se haya considerado este como un objetivo explícito en la ley. Cabe anotar asimismo, que en la sección final del capítulo se describen los mecanismos de control de precios para productos específicos tales como azúcar, café y algodón.

B. POLITICA DE PRECIOS DE SUSTENTACION Y COMERCIALIZACION EN COLOMBIA

La intervención del Estado colombiano en la comercialización de productos agrícolas data de 1944, fecha en la cual se creó el Instituto Nacional de Abastecimientos, INA. Es-

te organismo tenía como objetivos: facilitar la producción, distribución, importación y exportación, con el fin de regular el precio de los mismos; apoyar la agricultura y aumentar la producción nacional, evitando la especulación.

Las actividades del INA giraron inicialmente alrededor de dos aspectos principales: la fijación de precios de sustentación e intervención, para maíz, fríjol, arroz, y trigo, y la importación de alimentos.

Las utilidades que como importador de alimentos obtuvo el INA le permitieron sufragar los gastos de intervención en el mercado, almacenamiento, operación, etc. Sin embargo, la capacidad de almacenamiento que en 1960 permitía cubrir sólo el 5% del total de la producción de los bienes sujetos a precios de sustentación, hacía difícil una intervención efectiva en los distintos mercados.

Mediante la Reforma Administrativa de 1968, el INA pasó a convertirse en parte del Instituto de Mercadeo Agropecuario, IDEMA. Las funciones de este último incluyeron la intervención en el mercado mediante precios de susten-

tación y un mayor poder para importar alimentos, junto con la de regular el mercado de los productos agrícolas de exportación. Una vez organizado, el IDEMA emprendió con financiación del Banco Interamericano de Desarrollo, un ambicioso plan de ensanche de la capacidad de almacenamiento en silos en el país (actividad en la cual había sido pionero Almaviva con la construcción de los silos de Villavicencio y la Caro) lo cual le permitió acentuar su función como regulador de precios a través del manejo de existencias. Además, como en sus objetivos se incorporó el de frenar el alza de los precios de los alimentos, el IDEMA organizó una red de distribución propia de alimentos procesados.

1. Evolución de la Política de Precios de Sustentación y su Impacto en la Producción Agrícola

Los precios de sustentación en Colombia se han fijado con base en el costo promedio de producción que incluye, además, la tasa de rentabilidad normal de producir un determinado producto agrícola. En otras

palabras, el precio de sustentación debe tener un nivel que permita la recuperación de la respectiva inversión, con un margen razonable de utilidad para el agricultor.

Tal como se anotó anteriormente, entre sus objetivos más generales, una política de precios de sustentación busca reducir las variaciones que se producen en los ingresos de los agricultores como consecuencia de las fluctuaciones de precios características de los mercados de productos agrícolas. Por otra parte, al fijar precios mínimos de compra con la garantía de adquisición del producto por parte del Instituto y lograrse la estabilización del ingreso de los agricultores, se espera estimular la producción de tal manera que, a largo plazo, el país se abastezca de alimentos y otros productos agrícolas.

En el Cuadro IV-1 se puede observar, para distintos períodos, el nivel de los precios de sustentación y de los precios al productor para arroz, maíz, soya, trigo, fríjol, ajonjolí y sorgo. De otro lado, en el Cuadro

CUADRO IV - I

EVOLUCION DE LOS PRECIOS DE SUSTENTACION Y LOS PRECIOS AL PRODUCTOR

Cultivos y Períodos	Precios de sustentación (pesos por tonelada)	Precios al Productor (pesos por tonelada)	Precio al productor / Precio de sustentación
Arroz Tipo I-A			
1955-1959	606.4	619.0	1.02
1960-1964	1.074.4	1.029.8	0.96
1965-1969	1.816.0	1.898.6	1.04
1970-1972	2.250.0	1.883.3	0.84
Maíz			
1955-1959	380.4	383.0	1.01
1960-1964	705.0	692.6	0.98
1965-1969	1.057.0	1.164.6	1.10
1970-1972	1.593.3	1.785.3	1.12
Soya			
1960-1964	1.022.0	1.070.0	1.05
1965-1969	1.656.0	2.008.8	1.21
1970-1972	2.433.3	3.065.7	1.26
Trigo			
1955-1959	757.2	780.0	1.03
1960-1964	1.057.8	1.051.6	0.99
1965-1969	1.811.2	1.810.2	1.00
1970-1972	2.250.0	2.212.7	0.98
Fríjol Tipo II			
1960-1964	2.128.0	2.670.6	1.25
1965-1969	4.180.0	4.371.4	1.05
1970-1972	5.085.7	7.094.3	1.39
Ajonjolí			
1960-1964	1.772.0	2.223.8	1.25
1965-1969	3.180.0	3.817.4	1.20
1970-1972	4.183.3	4.972.7	1.19
Sorgo			
1965-1969	906.0	1.051.8	1.16
1970-1972	1.258.3	1.591.0	1.26

FUENTE: Precios de sustentación, IDEMA, Oficina de Planeación; Precios al Productor, Banco de la República.

IV-2 se presenta la proporción de las compras del IDEMA sobre la producción total en los períodos contemplados; en él es posible apreciar que la participación de las compras del IDEMA en el total de la producción ha variado según diferentes productos y los distintos períodos. Además, de allí se desprende que la intervención del Instituto ha sido especialmente significativa en arroz y trigo.

El Instituto compró el 2.3% del total de la producción de arroz en el período 1955-1959 y esta participación se elevó notoriamente para alcanzar 7.2% en el quinquenio 1965-1969 y 9.8% en el período 1970-1973; en promedio, las compras del IDEMA constituyeron un 7% del total de la producción de arroz en el período 1995-1972. En el caso del trigo, las compras del IDEMA han sido en promedio un 14% de la producción total para el período 1955-1973, incrementándose sustancialmente esta participación desde 1969, para llegar al 34% en los años comprendidos entre 1970-1973. En los demás productos incluidos dentro del programa de sus-

CUADRO IV - 2

EVOLUCION DE LAS COMPRAS NACIONALES DEL IDEMA CON RESPECTO AL TOTAL DE LA PRODUCCION: MAIZ, ARROZ, TRIGO, FRIJOL, SORGO, AJONJOLI

Cultivos y Períodos	Compras IDEMA (Toneladas)	Producción (Toneladas)	Participación compras IDEMA en el total de la producción %
Maíz			
1960-1964	78.447	4.126.800	1.9
1965-1969	201.707	4.337.400	4.6
1970-1973	132.428	3.156.500	4.2
Arroz			
1955-1959	41.933	1.815.450	2.3
1960-1964	110.041	2.658.600	4.1
1965-1969	255.466	3.562.050	7.2
1970-1973	362.250	3.702.700	9.8
Trigo			
1955-1959	34.243	682.000	5.0
1960-1964	122.977	621.100	19.8
1965-1969	52.723	528.700	9.9
1970-1973	83.641	248.500	33.6
Fríjol			
1955-1959	8.758	310.185	2.8
1961-1964	14.944	177.701	8.4
1965-1969	24.812	194.900	12.7
1970-1973	9.969	165.100	6.0
Sorgo			
1970-1973	22.353	847.800	2.6
Ajonjolí			
1970-1973	1.083	95.700	1.1

FUENTE: Compras IDEMA, Oficina de Planeación.

Producción 1950-1967: Aktinson. Changes in Agricultural Production and Technology in Colombia. U. S. D. A.

Producción 1968-1973: OPSA, Ministerio de Agricultura.

tentación de precios (maíz, fríjol, sorgo y soya), la intervención del IDEMA ha sido menor.

Para los productos en que el IDEMA ha tenido una participación más activa, se observa que los precios promedios al productor corresponden a los precios de sustentación (Cuadro IV-1). Asimismo, cabe indicar que para todos los cultivos, salvo en contadas excepciones y períodos, el precio de mercado no se ha apartado en más del 25% del precio del IDEMA. Estos resultados señalan cómo para que un programa de sustentación de precios tenga mayor incidencia en la producción, se requiere que el organismo ejecutor de la política, en este caso el IDEMA, fije unos precios de sustentación lo más cercanos posible a los precios que efectivamente rijan en el mercado en el momento de la recolección de la cosecha.

La anterior afirmación coincide con los resultados de un estudio reciente donde se muestra cómo la intervención del gobierno en el mercado del arroz logró incrementar la producción en cerca de un 10% anual

a partir de 1960. La política gubernamental permitió a su vez estabilizar los ingresos recibidos por los agricultores desde 1960.[53/]

En contraste con lo ocurrido para el arroz, la producción de trigo ha registrado disminución tanto en volumen como en extensión del área sembrada desde 1960. (Ver Cuadro IV-2). Un documento del Departamento Nacional de Planeación atribuye la progresiva disminución de la producción de trigo en los últimos decenios a la reducción de ingresos reales de los agricultores. El deterioro de la producción de trigo obedeció a la ejecución de una política deliberada por parte del IDEMA, de aprovechar las facilidades que tenía el gobierno para importar trigo de los Estados Unidos a precios menores que los vigentes en el extranjero, y venderlo en el mercado nacional a precios lo suficientemente bajos como para desestimular la produc-

53/ Gutiérrez, Néstor y Hertford, Reed. Una Evaluación de la Intervención del Gobierno en el mercado de arroz en Colombia. CIAT. Folleto Técnico No. 4, enero 1974.

ción interna pero que, de todas formas permitían al Instituto obtener beneficios económicos apreciables 54/

Fue la razón anterior la que condujo a que, en los últimos años, la importación de trigo por parte del IDEMA arrojara grandes pérdidas; por ejemplo, para el año de 1971, el IDEMA perdía ya cerca de $ 204 por tonelada de trigo importado. Ante el deseo de sostener a un nivel bajo el precio del trigo, el Instituto tuvo necesidad, debido al cambio en las condiciones internacionales, de mantener un subsidio para el trigo importado hasta agosto de 1974, cuando se suprimió con el fin de aliviar la carga financiera que representaba y de estimular la producción nacional.

Finalmente, cabe destacar que la fijación de precios de sustentación puede ser de importancia como estímulo a la producción aún en circunstancias en las cuales los precios resulten ser inferiores a los del mer-

---

54/ Dudley, Leonard y Sandilands, Roger. "The Side Effects of Foreing Aid : The Case of PL 480 Wheat in Colombia. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, septiembre de 1972

cado y aunque la intervención directa del Instituto sea de pequeña magnitud, tal como parece haber sido el caso con el fríjol, soya, sorgo y posiblemente maíz. En estos casos, los precios de sustentación garantizan al agricultor un precio mínimo, el cual entra como elemento de juicio en la conformación de los precios esperados o previstos para la siguiente cosecha. Estos últimos son los que en fin de cuentas llevan al agricultor a determinar las áreas a sembrar de cada cultivo.

2. Otras Implicaciones de la Política de Precios de Sustentación

Además de garantizar la estabilidad de los ingresos de los agricultores y fomentar la producción, la política de precios de sustentación puede afectar la distribución del ingreso y la asignación de recursos. Por ello, se se comentan brevemente estos dos efectos, no sin antes anotar que la investigación sobre este tema en Colombia no ha recibido la atención deseable dada su importancia tanto social como económica.

a. La Política de Precios de Sustentación y la Redistribución del Ingreso. Los resultados preliminares de un estudio sobre las consecuencias de la política de precios de sustentación en la distribución del ingreso indican que esta condujo a una transferencia de ingresos reales entre los grupos de bajos ingresos y aquellos de altos ingresos, lo que implicaría que los consumidores absorbieran la mayor carga del programa de precios de sustentación, mientras una proporción considerable de los beneficios era percibida por productores de cultivos comerciales de altos ingresos. 55/

Este resultado se originó, por un lado, en la situación de los precios internacionales de los productos agrícolas, frente a los precios en Colombia y, por otro, en la política de comercialización seguida por el IDEMA. En efecto, con anterioridad a 1970 los precios agrícolas domésticos superaban

55/ Thirsk, Wayne. Income Distribution consequences of agricultural price supports in Colombia, Rice University, 1973.

a los precios internacionales. En esas circunstancias, en vez de autorizar el Gobierno la importación de dichos productos, se le exigía al consumidor adquirir los productos de origen nacional y pagar unos precios más altos que los internacionales. Como resultado, se transferían recursos reales de los consumidores nacionales (en promedio de bajos ingresos) hacia los productores de cultivos comerciales. Este resultado también se vio reforzado por la política de importaciones del IDEMA. Para tales productos, el Instituto establecía precios de venta al consumidor mayores que los costos de importación con lo cual no solamente registraba utilidades sobre sus importaciones sino también permitía que estos mayores precios beneficiaran a los productores nacionales de esos productos.

Sin embargo, cabe destacar que a partir de 1971 los precios internacionales de los productos agrícolas registraron alzas vertiginosas y superaron,

en muchos casos, los correspondientes precios nacionales. Si se utiliza una línea de argumentación similar a la descrita anteriormente, cabría esperar que, en especial durante los dos últimos años, la política de precios de sustentación hubiera tenido un efecto redistributivo positivo.

Esta probable tendencia favorable se vió reducida y posiblemente anulada por la situación financiera a que se vio abocado el Instituto en esos años. En efecto, el incremento de los precios internacionales con el mantenimiento simultáneo de precios domésticos inferiores exigió la importación y el establecimiento de subsidio no solamente para el trigo sino aún para el maíz y algunos otros productos cuya producción fue insuficiente precisamente a causa de mantener unos precios de sustentación muy bajos. Las pérdidas del IDEMA fueron cubiertas con emisiones y no por medio de impuestos, preferiblemente progresivos, lo que presionó el nivel interno de precios. Así entonces, los beneficios que los consumidores percibieron por el

sostenimiento de precios subsidiados e inferiores a los internacionales fueron, en efecto, compensados por mayores costos en términos de inflación interna lo que redujo o posiblemente eliminó el impacto redistributivo favorable.

b. Política de Precios de Sustentación y Asignación de Recursos. El criterio seguido en Colombia de fijar los precios de sustentación en función de la evolución de los costos de producción puede conducir a una mala asignación de recursos precisamente por estimular las actividades más costosas en la economía. Es decir, se ha puesto en duda la efectividad del criterio de fijación de precios de sustentación con base en los costos medios de producción 56/, por considerar que este criterio limita en algunos casos la escogencia de técnicas eficientes de producción y evita la dedicación a cultivos en los cuales el país tiene ventaja compara-

---

56/ Henning, Robin. A Suggested Agricultural Price Policy for Colombia. IDEMA, Bogotá, octubre de 1971.

tiva. Se sostiene, entonces, que por razones de eficiencia, los precios de sustentación deberían fijarse con un criterio que tuviera en cuenta el nivel de los precios internacionales. 57/

A manera de resumen, puede afirmarse que la política de precios de sustentación del IDEMA ha alcanzado su objetivo de estimular la producción, especialmente en el caso del arroz. Por su parte, el efecto en la distribución del ingreso fue negativo con anterioridad a 1971 y en los últimos dos años se vio anulado su probable impacto redistributivo por la forma de financiarse el déficit del IDEMA. También, cabe anotar que el criterio seguido para fijar los precios en función de los costos conduce a una asignación equivocada de recursos y que para tal efecto sería más recomendable la fijación de precios en relación con la evolución de las cotizaciones internacionales. Por último, de-

---

57/ Los precios internacionales deberían ajustarse por una tasa de cambio "sombra" en lugar de la tasa oficial. En el estudio citado de Wayne Thirsk se aprecia cómo los precios internacionales de los productos sujetos a precios de sustentación han estado por debajo de estos, por lo menos hasta 1970.

debe destacarse que la estabilización de ingresos a los agricultores no se ha logrado plenamente a causa de que el Instituto no ha manejado una proporción suficiente de la producción nacional de cada uno de los cultivos. Este aspecto se analiza con más detalle en la siguiente sección.

3. Comercialización

Debido a que la intervención del IDEMA en la comercialización de productos agrícolas está directamente relacionada con la política de precios de sustentación adoptada, se analiza a continuación este aspecto.

El IDEMA interviene directamente en la comercialización de los productos agrícolas en formas tales como el manejo de existencias en el mercado interno; la importación de productos alimenticios y la exportación de algunos productos agropecuarios, (especialmente carne en canal, ganado en pie, maíz y tortas oleaginosas). Asimismo, la ley 5a. de 1944 y el decreto 2.420 de 1968 establecieron que el IDEMA debería fomentar las cooperativas de producción y mercadeo. También cabe destacar que el IDEMA maneja su pro-

pia red de distribución minorista. Por último, merece anotarse que en los últimos años, el gobierno también ha buscado racionalizar la comercialización diseñando programas complementarios a los desarrollados por el IDEMA, entre los cuales se destacan: la creación de grandes centrales de abastecimientos en Bogotá, Cali, Medellín; la implementación del programa PAN cuyo objetivo es fortalecer la distribución detallista; la constitución de la Empresa de Comercialización de Productos Perecederos, EMCOPER, y la autorización de la constitución de la Bolsa Agropecuaria Nacional. En resumen, el Instituto interviene directa o indirectamente en todas las etapas de comercialización de los productos agrícolas.

En el análisis de la política de comercialización, conviene detenerse sobre tres aspectos básicos: la capacidad de almacenamiento, el manejo de existencias, y la evolución de los márgenes de comercialización.

a. Capacidad de Almacenamiento. En el Cuadro IV-3 se presenta la evolución de la capacidad de almace-

CUADRO IV - 3

EVOLUCION DE LA CAPACIDAD DE ALMACENAMIENTO DEL IDEMA E INAGRARIO Y DE LA DISPONIBILIDAD TOTAL 1/ DE LOS CULTIVOS SUJETOS A PRECIOS DE SUSTENTACION 2/

Años	Disponibilidad total (toneladas)	Capacidad de almacenamiento (toneladas)	Relación capacidad de almacenamiento. Disponibilidad total %
1966	2.175.317	177.446	8.1
1970.	2.301.600	324.290	14.1
1971	2.772.400	372.989	13.4
1972	2.806.800	400.521	14.3
1973	3.041.800	440.266	14.5

FUENTE: Capacidad de almacenamiento: Cuadro IV - 4
Disponibilidad total: Ministerio de Agricultura, El Sector Agropecuario en Cifras.

1/ La disponibilidad total tiene en cuenta la producción y las importaciones.

2/ Incluye los siguientes productos: ajonjolí, arroz, cebada, fríjol, maíz, soya, sorgo y trigo.

namiento del IDEMA e INAGRARIO, tanto en silos como en bodegas, durante el período 1966-1974. Se observa cómo el crecimiento de la capacidad de almacenamiento en estos años ha sido notable, siendo superior en más de tres veces la existencia en 1974 a la de 1966.

La relación entre la capacidad de almacenamiento y la producción más las importaciones de productos sujetos a precios de sustentación, osciló alrededor del 14% entre 1970 y 1973.[58/] Si se compara esta relación con la que prevalecía en 1966 se observa un incremento sustancial. (Ver Cuadro IV-4).

La expansión de la capacidad de almacenamiento resulta particularmente interesante, si se tiene en cuenta que organismos internacionales como la FAO y el Banco Mundial han recomendado que, con el

---

58/ Si se excluyen las importaciones esta relación fluctúa entre el 16% y el 18% en el período anotado.

CUADRO IV - 4

CAPACIDAD DE ALMACENAMIENTO IDEMA - INAGRARIO

(Toneladas)

		Hasta 1966 1/	1970	1971	1972	1973	1974
Bodegas	IDEMA		192.430	195.345	195.345	195.345	262.295
	INAGRARIO		69.156	74.596	85.158	109.616	109.616
	Sub-Total	141.854	261.586	269.941	280.503	304.961	371.911
Silos	IDEMA		63.384	101.848	116.418	131.705	181.699
	INAGRARIO			1.200	3.600	3.600	10.920
	Sub-Total	35.592	63.384	103.048	120.018	135.305	192.619
	TOTAL	177.446	324.290	372.989	400.521	440.266	564.530

FUENTE: Ministerio de Agricultura. El Sector Agropecuario en Cifras, Cuadro 16

1/ Corresponde al total de IDEMA e INAGRARIO.

fin de estabilizar los precios de productos agrícolas, la capacidad de almacenamiento debe alcanzar entre el 15% y el 20% del total de la producción de los bienes comprendidos en el programa de sustentación. Entonces, la política de sustentación de precios ha marchado conforme a lo recomendado en lo que respecta a la dotación física; no ha sucedido algo similar en la intervención efectiva en los distintos mercados tal como se analizó anteriormente. 59/

La situación, un tanto paradójica, muestra que no basta con disponer de una infraestructura básica, que se financia en general con crédito externo, si no se cuenta simultáneamente con la organización y los recursos necesarios para utilizar plenamente estas inversiones, en función de los objetivos para los cuales se realizaron.

59/ Inclusive en lo referente a puestos de compra, el IDEMA incrementó de una manera importante su número, al pasar de 82 en 1970 a 200 en 1974. Véase Ministerio de Agricultura. El Sector Agropecuario en Cifras, Cuadro 18.

b. Manejo de Existencias. Este aspecto se relaciona estrechamente con la política de precios de sustentación y se trató al estudiar la participación de las compras del IDEMA en el total de la producción de los cultivos incluidos al programa de sustentación de precios, en donde se mostró que la intervención del IDEMA solo ha sido efectiva en lo que respecta al arroz, producto en el cual las compras del Instituto durante la existencia del programa han hecho posible mantener un nivel de existencias que ha regulado los precios y estimulado la producción.

La fijación de precios de sustentación adquiere una enorme importancia en el manejo de existencias.[60/] Un precio de sustentación demasiado alto para un producto puede inducir aumentos exagerados en su producción, presionando hacia arriba los costos de almacenamiento o, puede suceder que se concen-

60/ Esto es, el precio debería ser tal que garantice el equilibrio entre producción y consumo al nivel deseado.

tre la producción en aquel o aquellos productos con precios altos de sustentación produciéndose un desplazamiento indeseado de recursos.

Un claro ejemplo de una equivocada y descordinada política de fijación de precios de sustentación lo presenta el caso del maíz (Ver Cuadro IV-5). Durante 1973, el IDEMA importó un volumen apreciable de este producto (132.461 toneladas) con el fin de regular el abastecimiento interno; la llegada de las importaciones coincidió sin embargo, con la recolección de la cosecha nacional, lo que ocasionó una acumulación de existencias por encima de los niveles requeridos.

c. Márgenes de Comercialización. Cabría esperar que como resultado de la actividad del IDEMA no sólo como agente encargado de la fijación de precios de sustentación y del manejo de existencias sino también en su carácter de distribuidor minorista de productos agrícolas, se hayan podido reducir los márgenes de comercialización, espe-

CUADRO IV - 5

EVOLUCION DE LAS EXISTENCIAS DE ALGUNOS PRODUCTOS 1/
(Toneladas)

AÑO	ARROZ		FRIJOL		TRIGO		MAIZ	
	IDEMA	Almacenes de depósito	IDEMA 2/	Almacenes de depósito	IDEMA 2/	Almacenes de depósito	IDEMA 2/	Almacenes de depósito
1968	10.303	n.d.	142	n.d.	2.320	n.d.	16.293	n.d.
1969	35.976	n.d.	6.457	n.d.	40.236	n.d.	50.200	n.d.
1970	80.744	167.000	8.842	8.000	20.325	27.000	59.868	80.000
1971	43.500	73.000	4.071	600	38.370	12.800	10.546	35.000
1972	52.890	149.000	4.141	400	42.442	19.500	35.360	49.500
1973	62.089	128.000	4.770	3.500	49.521	14.200	19.208	23.500
1974	55.662	7.000	5.309	1.700	49.705	14.000	104.305	44.000
1974 3/	30.000	1.000		300	135.091	9.000	121.110	72.000

FUENTE: Balances IDEMA y Ministerio de Agricultura: El Sector Agropecuario en Cifras, Cuadro 17.

n.d. No disponible

1/ A enero 1o. de cada año.

2/ Se refiere tanto a existencias de producción nacional como a importadas.

3/ A Junio 30 de 1974.

cialmente para aquellos productos y períodos en los cuales la interrelación del Instituto ha sido más importante.

Para analizar este aspecto se elaboró el Cuadro IV-6 en el cual se comparan los precios al por mayor y al productor para el arroz, maíz y fríjol desde 1955. En el caso del arroz se denota un margen creciente de comercialización en los últimos años mientras que la intervención del IDEMA dentro de la producción nacional (Ver Cuadro IV-2) venía creciendo. Para el maíz, por el contrario, sí parece cumplirse la hipótesis; es decir, una baja en el margen de comercialización en los años recientes en los cuales se ha incrementado la participación del IDEMA dentro de la producción nacional. Finalmente, en el caso del fríjol no parece registrarse una diferencia significativa en los márgenes de comercialización al comparar los períodos de mayor intervención del IDEMA 1965-1969, con períodos de menor intervención como 1970-1973.

CUADRO IV - 6

EVOLUCION DE LOS PRECIOS AL POR MAYOR Y AL PRODUCTOR

(Pesos por Toneladas)

AÑO	A R R O Z			M A I Z			F R I J O L		
	Precio al Productor	Precio al por mayor 1/	Precio por mayor / Precio productor	Precio al Productor	Precio al por mayor	Precio por mayor / Precio productor	Precio al Productor	Precio al por mayor	Precio por mayor / Precio productor
1955	475	945.3	1.99	300	329.6	1.09	1.070	1.768.3	1.15
1956	485	980.0	2.02	350	447.4	1.28	1.360	2.013.9	1.48
1957	615	1.304.4	2.12	430	523.2	1.22	1.440	2.308.6	1.60
1958	750	1.498.4	1.99	385	491.8	1.28	1.440	2.320.9	1.61
1959	770	1.556.0	2.02	450	578.1	1.28	1.400	2.480.6	1.77
1960	883	1.781.6	2.01	474	544.1	1.15	2.000	3.315.6	1.66
1961	954	1.968.9	2.06	629	727.2	1.16	2.777	3.978.7	1.43
1962	919	1.825.8	1.98	526	612.1	1.16	2.006	3.438.4	1.71
1963	1.046	2.006.0	1.91	794	897.3	1.13	2.419	3.864.2	1.60
1964	1.347	2.528.8	1.87	1.040	1.182.4	1.14	4.151	6.496.0	1.56
1965	1.703	3.427.6	2.01	903	1.049.0	1.16	3.477	5.685.6	1.63
1966	1.884	3.678.4	1.95	1.104	1.271.4	1.15	3.662	6.483.8	1.77
1967	1.914	3.732.0	1.95	1.203	1.365.5	1.13	4.494	6.962.8	1.55
1968	2.106	3.998.9	1.90	1.294	1.451.9	1.12	5.230	8.264.4	1.58
1969	1.887	3.688.0	1.94	1.319	1.496.4	1.13	4.994	8.289.0	1.66
1970	1.850	3.814.0	2.06	1.490	1.648.0	1.11	4.774	8.301.0	1.74
1971	1.931	4.352.4	2.25	1.696	1.816.0	1.07	8.258	12.909.9	1.56
1972	1.884	4.200.0	2.23	2.170	2.390.0	1.10	8.251	12.103.0	1.47

FUENTE: Banco de la República, precios por mayor DANE, No. 277, precios productor

1/ Promedio simple precios arroz de primera y de segunda.

Puede concluirse que el impacto global en la economía de la actividad del IDEMA en lo que respecta a márgenes de comercialización ha sido imperceptible.

C. OTRAS POLITICAS DE PRECIOS

La intervención gubernamental en la fijación de precios de sustentación de productos agrícolas se ha complementado con las políticas de control de precios para algunos productos, a través de la Superintendencia Nacional de Producción y Precios, y con políticas específicas por cultivos.

En lo que respecta al primer caso, se presenta un comentario breve sobre el control de precios del azúcar. En cuanto al segundo caso, se menciona la política de precios internos del café. Finalmente, se describe el mecanismo de fijación de los precios internos de la fibra de algodón, mecanismo que es producto de un largo proceso de negociación entre los agricultores y los fabricantes de textiles.

1. Control de Precios al Azúcar

Desde 1963, la Superintendencia Nacional de Precios,

ha venido fijando los precios máximos de venta a nivel ex-ingenio con base en Cali y Palmira para el azúcar sulfitado y refinado. Se determinan los precios máximos a nivel de agencia al público para las distintas ciudades del país. Con anterioridad al año 1963, los precios sólo se fijaban a nivel ex-ingenio según disposiciones emanadas del Ministerio de Fomento.

La política de control de precios parece estar inspirada en la estructura oligopolística de la producción de azúcar, y en la relativa importancia que tiene este producto en la canasta familiar, la cual sirve de base para determinar el índice de precios al consumidor.

Con el objeto de formarse una idea aproximada de la efectividad del control de precios, se presentan en el Cuadro IV-7 los precios de azúcar sulfitado fijados a nivel ex-ingenio y al detal para la ciudad de Cali, así como los precios pagados efectivamente por los consumidores en dicha ciudad, entre 1960-1974. Puede apreciarse, que durante el período 1965-1971, la fijación de precios fue realmente efectiva, lográndose que los precios pagados por los consumidores no superaran signi-

CUADRO IV - 7

COMPARACION ENTRE LOS PRECIOS OFICIALES Y/O PRECIOS AL CONSUMIDOR DEL AZUCAR SULFITADO PARA LA CIUDAD DE CALI

AÑO	Precio oficial ex-ingenio Cali-Palmira	Precio al detal oficial-Cali	Precio al detal Cali
1960	0.63	-	0.76
1961	0.66	-	0.80
1962	0.67	-	1.06
1963	1.02	-	1.54
1964	1.37	1.53	2.22
1965	1.40	1.60	1.60
1966	1.55	1.77	1.80
1967	1.66	1.90	1.84
1968	1.80	2.30	2.32
1969	1.80	2.30	2.04
1970	1.80	2.30	2.20
1971	1.86	2.33	2.28
1972	2.20	2.50	2.58
1973	2.28	2.64	2.94
1974*	2.70	3.30	3.72

FUENTE: DANE Y Superintendencia Nacional de Precios.

* Enero-Octubre

ficativamente a los precios de control. A partir de 1972, el precio fijado y el precio al consumidor difieren y, durante los ocho primeros meses de 1974, el precio promedio al consumidor en Cali fue superior en cerca de 13% al precio oficial.

La diferencia anotada entre precios obedece en buena parte a la existencia desde 1972, de una brecha entre los precios internos y los precios del mercado internacional. Los sistemas de contrato entre los ingenios y los proveedores de caña, en los cuales se estipula la opción de pago en azúcar, limitan la efectividad del control a nivel de ingenio puesto que los productores de caña reciben en pago una proporción importante de la producción total de azúcar. 61/ En estas circunstancias, se crea un mercado libre o paralelo, en el cual los precios son influidos en buena parte por la demanda de azúcar con destino a la exportación ilegal la

61/ Dada la forma de pago en especie y el número de hectáreas de caña que no son propiedad de los ingenios, esta proporción podría ascender a cerca del 27% del total de la producción de azúcar.

FEDESARROLLO - BIBLIOTECA

cual a su vez, se ve estimulada por el diferencial de precios internos y externos.

2. Política de Precios del Café

El café en Colombia es adquirido y comercializado tanto por el sector exportador privado como por la Federación Nacional de Cafeteros. El precio que ofrecen los exportadores privados, depende de la situación de precios de exportación, de los costos internacionales e internos del transporte, de la tasa de cambio y, especialmente, de los impuestos y cargas exigidos por el Gobierno a fin de autorizar las exportaciones. Entre estas cargas sobresalen el impuesto de exportación, fijado a partir de este año en un 19% del precio de reintegro en dólares exigido por la Junta Monetaria; una tasa de retención, por saco exportado, hoy en día del 30%, que se debe dirigir al Fondo Nacional del Café y un impuesto de pasilla y ripios fijado en 6% del volumen exportado.

El precio de compra por parte de la Federación Nacio-

nal de Cafeteros se fija periódicamente por un Comité de Precios, compuesto por el Ministro de Hacienda, el Ministro de Agricultura y el Gerente de la Federación Nacional de Cafeteros. Este precio de sustentación debe estar coordinado con la tributación exigida al sector exportador privado y debe permitir no sólo una distribución deseada entre las compras de la Federación y las del sector privado, sino también un equilibrio entre el estímulo (o desestímulo) a la producción futura y la estabilización del ingreso del caficultor.

3. Política de Precios del Algodón

Con excepción de 1971 y 1972, años en que el algodón se colocó bajo el régimen de libertad vigilada, en los últimos veinticinco años el algodón ha estado sujeto al control de precios.

Hasta 1969, el precio era fijado por el Gobierno Nacional, con base en los estudios de costos que para tal fin elaboraba la Superintendencia Nacional de Precios.

Sin embargo, ante la imposibilidad para consultar los criterios técnicos adecuados, en la práctica, la regla de decisión fue la de procurar un equilibrio entre las exigencias de los compradores (las empresas textileras, representadas por la Distribuidora de Algodón Nacional, Diagonal) y los vendedores (los productores representados por su agremiación, la Federación Nacional de Algodoneros).

El control de precios se ha complementado con contratos entre los productores y los textileros que aseguran el abastecimiento de estos últimos y permite solamente la exportación de los excedentes. No obstante las fallas de que adolecía el sistema, 62/ este contribuyó indudablemente al notable desarrollo de la producción lo que convirtió al país de importador en exportador neto de algodón desde 1959. En dicho año desapare-

62/ Por ejemplo, no contemplaba diferenciales de precios que estimularon la producción de mejores calidades, había poca discriminación entre los distintos grados, etc. Cfr. Lauchlin Currie. El Algodón en Colombia. Problemas y Oportunidades FNA, Bogotá, Diciembre de 1973.

cieron las importaciones de algodón de fibra corta, necesarias en 1950 para obtener el 50% de los requerimientos de la industria textil.

En 1970 se cambió el sistema de fijación de precios, y se dispuso que estos fueran acordados por negociación directa entre productores y textileros. Los criterios adoptados para dicha fijación se determinaron en función de los siguientes objetivos principales: estimular la producción de algodón de alta calidad para el consumo interno y para la exportación; y procurar un mayor equilibrio entre los precios internos y los internacionales.

En 1972 los productores solicitaron y obtuvieron que el algodón empleado en telas e hilazas de exportación les fuera pagado a precios internacionales. La solicitud se motivó en el incremento sustancial que se había registrado en las exportaciones de esos productos, y en las condiciones favorables del mercado internacional que aumentaba la brecha entre los precios internos y externos de la fibra.

La concesión no se consideró suficiente por parte de los productores, quienes llegaron a solicitar al Gobierno la liberación del comercio de la fibra, considerándola como"el único correctivo eficaz a la distorsión actual". 63/ A pesar de los numerosos argumentos en contrario, expuestos por los textileros, los algodoneros lograron, con el apoyo del Gobierno, que se aprobara un acuerdo según el cual a partir de la Cosecha Costa 1974-1975 la totalidad de los productos algodoneros se pagarían a precios internacionales.

La reciente baja de los precios en los mercados internacionales ha mostrado que los textileros tenían razón al considerar inestables los precios internacionales, y ha colocado a los algodoneros en una situación difícil.

******

63/ Pardo Buelvas, Rafael. "Informe del Gerente al XII Congreso Nacional de Algodoneros" FNA, Bogotá, marzo de 1973, páginas 22 y 23. La fibra nacional se cotizaba entre $24.000.oo y $ 30.000.oo tonelada en los mercados mundiales, mientras que el precio interno era de $ 12.500.oo (Op. Cit. pág.18).

V. POLITICA DE REFORMA AGRARIA

A. INTRODUCCION

En los últimos quince años Colombia ha presenciado un amplio debate sobre el tema de la reforma agraria. La expedición de la Ley 135 de 1961 marcó el comienzo del proceso de reforma agraria y el de una etapa de actividad legislativa en materia social agraria que adquiere mayor intensidad a partir de 1968 y cuya expresión más reciente es la aprobación de la Ley que regula el contrato de aparcería en el país. La discusión sobre la reforma ha sido pues continua, dando lugar a una verdadera explosión de documentos y trabajos sobre el tema lo que contrasta, en cierta forma, con la opinión bastante generalizada de que los resultados del proceso de reforma no han sido de magnitud apreciable.

Este capítulo del informe se inicia con la presentación del concepto de reforma agraria y se propone revisar tanto los aspectos principales de legislación de reforma agra-

ria como las realizaciones del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, INCORA.

B. DEFINICION DEL CONCEPTO DE REFORMA AGRARIA 64/

Las definiciones de reforma agraria elaboradas por la FAO coinciden en enfatizar el cambio en la estructura de tenencia de la tierra como el aspecto fundamental de la reforma agraria, pero no como el único. Así, en 1958 se estableció que la reforma agraria era "un instrumento jurídico de desarrollo económico que comprende no sólo el aspecto físico de la división de tierras, sino también el complejo de elementos técnicos, económicos y sociales que conducen a una mejor productividad, de modo que incidan finalmente en el bienestar del campesino y de los pueblos". Más recientemente, en 1971, el informe del Comité Especial de la FAO (Informe LLeras) anotaba que la reforma agraria "cubre todos los aspectos del progreso de las instituciones rurales y abarca principalmente cambios en las

---

64/ Tomado del Artículo "El Sector Agropecuario en el Desarrollo Económico Colombiano" publicado en "Lecturas sobre desarrollo económico colombiano", FEDESARROLLO, 1974.

tres estructuras siguientes: la de la tenencia de la tierra, la de la producción y la de los servicios auxiliares".

Debe aclararse que la denominación de reforma agraria integral comprende el conjunto de redistribución de tierras y las medidas complementarias como adecuación de tierras, tecnificación de explotaciones, capacitación campesina, crédito, obras de infraestructura física y social e investigación y experimentación.

C. EVOLUCION DE LA LEGISLACION AGRARIA EN COLOMBIA

La década de los veinte en el siglo actual podría catalogarse como aquella en la cual se gestan transformaciones de importancia en la estructura socio-económica colombiana. Es durante este período cuando, por toda una serie de razones, se engendra el desarrollo industrial colombiano, según el parecer de algunos autores, y es también durante estos años cuando se empieza a sentir en el país, con mayor intensidad que en épocas anteriores, la necesi-

dad de modificar la estructura agraria. 65/. El cambio que se observa, basado especialmente en el surgimiento de la industria, conduce al planteamiento de la cuestión agraria, dentro de la cual sobresale el problema de los colonos. Así en 1926 se expide la Ley 74 que "atribuye a la tierra una función social y que no sólo autoriza al gobierno para expropiar tierras no cultivadas sino que ordena ofrecer anualmente a la colonización no menos de cien mil hectáreas de tierras fiscales, en pequeños lotes y previo estudio agronómico." 66/

El problema agrario surge entonces como inquietud económica y social, y se convierte en materia de discusión, en los años veinte. Desde esta época el legislador se ocupa de él aunque sólo sea en 1961 cuando se promulga formalmente una ley de reforma agraria. Se plantea también en ese momento la necesidad de que el Estado tenga ingerencia para que la tierra cumpla su función social y la de fa-

65/ Mesa, Darío. El Problema Agrario en Colombia 1920-1960, Ediciones El Tigre de Papel, Medellín, 1972

66/ Ibid, página 28.

cilitar el acceso de los habitantes rurales a la propiedad agraria ya fuera mediante la colonización o la parcelación de grandes propiedades particulares.

La agitación social en el campo se agravó en los primeros años de la década de los treinta, por la agudización de los conflictos entre colonos y propietarios de tierra, lo cual llevó a despojos e inclusive a insurrecciones en algunas regiones del país. Esta situación hizo indispensable modificar nuevamente la legislación, lo que se logró mediante la Ley 200 de 1936 cuyo estudio en el Congreso Nacional suscitó un enconado debate. En el curso de este se planteó por primera vez la discusión respecto a la calificación de la explotación de predios en adecuada o inadecuadamente explotados ya que para el gobierno el problema fundamental de la tierra era su explotación económica, para lo cual consideraba que "la propiedad privada debe aclarar sus títulos ante la sociedad, vinculando el trabajo a la tierra o abrir paso a la colonización de las regiones incultas que no deberían seguir siendo indefinidamente reservas estériles, a la expectativa de una lejana valorización

que nacería de circunstancias ajenas al esfuerzo de los propietarios" 67/.

En síntesis, la Ley 200 de 1936 involucraba el concepto de explotación económica, permitía la adquisición por parte del gobierno de predios de extensión mayor a 300 hectáreas y buscaba resolver el problema de los colonos. Su efecto sobre la condición de arrendatarios y asalariados en el campo fue reducido. Aún, es más, parece que estas actividades se convirtieron en amenaza para los propietarios lo que impidió corregir la difícil situación que existía en el campo antes de la expedición de la ley. Este motivo, junto con una posible disminución en la producción de alimentos, influyó para la aprobación de una nueva ley, la 100 de 1944, la cual procuraba dar estabilidad a los contratos de arrendamiento y aparcería, así como ampliar el período de prueba para la explotación adecuada de 10 a 15 años y precisar el tipo de tierras que el Estado podría adquirir con fines de parcelación. En el último aspecto, sin embargo, no se logró mayor avance si se tie-

67/ Ibid.

ne en cuenta que los criterios consignados en el artículo 18 de la ley para adquisición de tierras, eran poco concretos.

La ley 100 de 1944 cierra una primera etapa de actividad legislativa tendiente a hacer frente al problema agrario mediante la regulación jurídica de títulos, derechos de los colonos y contratos de tenencia. La segunda etapa se inicia probablemente a raíz de la contratación de la misión del Banco Mundial en 1949, cuando por vez primera se sugiere la ejecución de una reforma agraria con el fin de buscar una mejor distribución de las tierras y una mayor eficiencia en la producción de las fincas agrícolas. Sin embargo, durante los años cincuenta no se toman medidas de reforma propiamente dicha aunque sí de fomento a la producción 68/.

Dentro de ellas debe citarse el Decreto 290 de 1958 que " estableció normas para la clasificación de las tierras del país en razón de su mayor o menor utilización posible para fines

---

68/ Bases de un Programa de Fomento para Colombia, op. cit.

agropecuarios e impuso a los productores la obligación de cultivar unas u otras en distintos porcentajes buscándose con ello que la propiedad rural cumpliera con la función social asignada en la constitución". 69/.

El Decreto 290 establecía, además, estímulos para la parcelación de tierras por parte de los particulares y requisitos mínimos para la explotación adecuada de tierras, cuyo incumplimiento se castigaría mediante un impuesto adicional progresivo cuyo valor máximo sería el 10% del avalúo catastral. Otras disposiciones de este decreto tenían por objeto estimular la explotación agrícola mediante exenciones de impuestos y tratamiento especial a las inversiones en el sector.

Al terminar el decenio de los cincuenta, en la iniciación del Frente Nacional el país estaba ante un dilema complejo: debería la política agrícola orientarse hacia el cambio de la estructura de tenencia de la tierra logrando simultá-

69/ Discurso pronunciado por el doctor Jorge Mejía Salazar, Ministro de Agricultura, en la inauguración de la IV Feria Exposición Agropecuaria Internacional de Bogotá, agosto 6 de 1958.

neamente una mayor producción agropecuaria, un incremento en el empleo y el mejoramiento de la población rural ¿O, por el contrario, debería modernizarse la agricultura mediante la adopción de adelantos técnológicos que permitieran mayores rendimientos y mayor producción ?

La solución al dilema anterior se intentó dar mediante la expedición de la Ley 135 de 1961, conocida como la Ley de Reforma Agraria. En ella se enunciaban objetivos de redistribución o reestructuración de la tenencia de la tierra; fomento de la producción y la productividad, elevación del nivel de bienestar de la población campesina; conservación defensa, incremento y aprovechamiento de los recursos naturales; y promoción de la organización campesina con miras a su participación en un desarrollo más completo. 70/.

Con la sanción de la Ley 135 y la creación del INCORA, se inició la adquisición de tierras para redistribuirlas en

---

70/ Informe del Comité Evaluador de la Reforma Agraria, Enero de 1.971.

forma de explotaciones individuales . El orden de prioridades para adquisición de tierras al cual debería acogerse el INCORA quedó claramente establecido en el Artículo 55 de la Ley 135 en donde se colocó en primer lugar a las tierras mal explotadas, en segundo a las inadecuadamente explotadas y en último, algunos casos especiales de tierras adecuadamente explotadas. Para la adquisición de tierras se establecieron en el Artículo 56 de la Ley una serie de criterios de calificación y determinación del grado de explotación inadecuada. Las tierras incultas se definieron como "aquellas que pudiendo ser económicamente explotables, visiblemente no se hallen bajo una explotación agrícola o ganadera organizada". En la determinación de lo adecuado o inadecuado de la explotación de un predio se fijaron factores físicos, geográficos y económicos sin mayor precisión. Finalmente, el artículo 58 de la Ley contemplaba la expropiación de tierras adecuadamente explotadas en aquellos casos en que se considera necesario "ampliar la superficie de una zona de minifundio o facilitar a los pequeños arrendatarios o aparceros la adquisición o ensanche de parcelas".

Siete años después de aprobada la Ley 135, el Congreso Nacional expidió la Ley la. de 1968 a fin de incorporar dentro de los predios adquiribles por el INCORA aquellos explotados por arrendatarios en los cuales el propietario no ejerciera la dirección de la explotación y no tuviera a su cargo más del 75% de los gastos.

Tres años más tarde, cuando la actividad de reforma agraria completaba 10 años, el país presenció nuevamente un intenso debate sobre el tema. La reforma había sufrido ya una primera etapa en su ejecución y se requerían decisiones a fin de refinar su rumbo. Quienes se oponían a su realización argumentaban su efecto negativo sobre la producción agrícola, y aquellos que la defendían alegaban la reducida magnitud de sus realizaciones. Ante esta situación el Gobierno Colombiano integró en diciembre de 1970 el Comité Evaluador de la Reforma Agraria para que examinara la orientación general de los programas de reforma y presentara recomendaciones para su clarificación.

Siguiendo las recomendaciones del Comité Evaluador de la Reforma Agraria y después de llegarse a un acuerdo en-

tre el gobierno y los partidos políticos, se presentó al Congreso un proyecto de ley a la Reforma Agraria que se aprobó y que se convirtió en la Ley 4 de 1973. Esta Ley perseguía, entre otros, los siguientes fines: precisar los conceptos de tierras adecuadas e inadecuadamente explotadas, agilizar los procedimientos de acción de la reforma, cambiar el énfasis dado en la Ley 135 en la explotación de unidades agrícolas familiares por el de las empresas comunitarias, establecer criterios para la expropiación y el pago correspondiente de tierras adecuadamente explotadas, e introducir dentro del marco legislativo vigente el concepto de renta presuntiva para las actividades del sector agropecuario.

Las modificaciones de mayor significación contempladas en la Ley 4 de 1973 parecen haber sido: el cambio de los criterios empleados en la calificación de predios, el mayor énfasis otorgado a la organización de empresas comunitarias y el establecimiento de la renta presuntiva. En cuanto al primer punto debe mencionarse que para la definición de tierras adecuadamente explotadas se acogieron cri-

terios positivos tales como el cumplimiento de mínimos de productividad fijados por el Ministerio de Agricultura y de una serie de requisitos sociales por parte de los propietarios de tierras. En lo referente a empresas comunitarias la ley estimuló su constitución sin eliminar completamente la unidad agrícola familiar. Finalmente, en cuanto a la renta presuntiva, esta se fijó como un porcentaje del avalúo catastral. Su aplicación para 1973 fue suspendida por el gobierno anterior. Con la adopción de la reforma tributaria de 1974, en el futuro la renta presuntiva tendrá como base el patrimonio neto del agricultor y la nueva ley ha entrado en vigencia en lo que corresponde a los ingresos agrícolas de 1974.

No ha transcurrido el tiempo necesario para estar en capacidad de evaluar los resultados de la aprobación de la Ley 4 de 1973, por lo cual no es posible emitir juicio alguno respecto a los efectos de su aplicación. Probablemente, su principal efecto haya sido el de generar mayores condiciones de seguridad para los propietarios rurales; en un término de tiempo más largo se observará si

conduce o no a una mayor eficiencia en la producción agrícola y a elevar el bienestar campesino.

Para dar fin a esta descripción debe hacerse mención de la aprobación por parte del Congreso Nacional a fines de 1974, de la llamada " Ley de Aparcería" o Ley 36 de 1975. Esta Ley reglamenta el contrato de aparcería imponiendo por lo tanto una serie de obligaciones al propietario del predio y al aparcero. Se ha comentado que sus consecuencias serán el incremento de la producción de alimentos y la corrección de los efectos negativos de la Ley 1a. de 1968 sobre el bienestar de arrendatarios y aparceros.

La sanción de la "Ley de Aparcería" cierra una etapa de actividad legislativa en materia de reforma agraria como tal y la segunda en este siglo en la cual se ha buscado adecuar instrumentos legales para enfrentar el denominado problema agrario. Como en el fin de la primera etapa, el de la segunda se alcanza después de procurar una mayor estabilidad en las relaciones de tenencia de la tierra y buscar más altos niveles de producción agrícola. Su énfasis inicial, no sobra recordarlo, había sido la reforma

de la estructura social agraria.

D. RESULTADOS DE LA GESTION DE INCORA 71/

1. Cambios Globales en la Tenencia de la Tierra entre 1960 y 1970

Los resultados del censo de 1970 permiten establecer que la distribución de la propiedad no se modificó sustancialmente en los 10 años transcurridos entre 1960 y 1970, tal como se deduce del cuadro No. I -4. Más grave aún, se ha comentado como "lo que más se destaca en la comparación de la distribución de la propiedad en 1960 y 1970 es un aumento del grado de concentración, si se tiene en cuenta que las Explotaciones de tamaño menor perdieron territorio mientras las mayores lo ganaron". 72/

El hallazgo del Censo Agropecuario de 1970 es en cierta forma sorprendente, dado que es precisamente durante la década anterior cuando el INCORA es creado

71/ No se incluye ningún resultado referente a crédito supervisado por tratarse en el capítulo de crédito.

72/ La Estructura Agraria Nacional en 1960 y 1971, DANE, Boletín Mensual de Estadística No. 276.

y lleva a cabo una actividad que ha llegado a calificarse de "intensa". Sin embargo, puede inferirse que su acción en materia de redistribución de tierra, a la luz de los resultados del Censo Agropecuario, no fue efectivo.

2. Adquisición y Distribución de Tierra

Para analizar la labor del INCORA en su actividad de adquisición y distribución de tierra es necesario tener una idea de la magnitud del problema que enfrentaba el Instituto al ser creado en 1962. En efecto, se ha estimado que en ese año el número de familias que podrían beneficiarse por la actividad redistributiva del INCORA era de 802.000 que se clasificaba así: 85.000 familias sin tierra; 633.000 familias con menos de cinco hectáreas de tierra e ingresos menores de $12.000.oo; 34.000 familias con parcelas de 5 a 10 hectáreas e ingresos menores de $ 9.000,00 y 50.000 familias de arrendatarios y aparceros trabajando en lotes de menos de 15 hectáreas. 73/

73/ Las cifras están en pesos de 1970 y corresponde a ingresos anuales.

Las proyecciones efectuadas por el INCORA, con base en las cifras anteriores, señalan que el número de familias sin tierra en 1970 era de 190.000; el de familias en minifundios de 658.000; el de familias con parcelas de 5 a 10 hectáreas de 37.000 y el de arrendatarios y aparceros de 50.000.

La adquisición de tierras por parte del INCORA se ha regido por la Ley 200 de 1936, la Ley 135 de 1961, la Ley la. de 1968 y la Ley 4a. de 1973 tal como se ha visto anteriormente. Estas leyes permiten al INCORA adquirir tierra en cuatro formas diferentes: extinción de dominio, compra, expropiación y cesión voluntaria. Una quinta forma de adquisición la constituye la encaminada a hacer propietarios a arrendatarios y aparceros. El Cuadro V - 1 muestra la cantidad de tierra ingresada al INCORA hasta diciembre de 1974 la que se compara con la ingresada hasta diciembre de 1970 y diciembre de 1972.

Sobresale de los datos transcritos el bajísimo porcentaje de tierras compradas y expropiadas por el INCORA

CUADRO V-1

INCORA: ADQUISICION DE TIERRAS POR TIPO

Tipo de Adquisición	Dic. 1970		Dic. 1972		Dic. 1974	
	Has. Adquir. No. miles	%	Has. Adquir. No. miles	%	Has. Adquir. No. miles	%
Extinción de Dominio	1.944.5	85.9	2.329.3	80.3	3.209.4	82.9
Compra	184.2	8.1	282.9	9.8	317.0	8.3
Expropiación	3.3	0.1	5.1	0.2	18.3	0.5
Aparceros y Arrendatarios	n.d.	n.d	73.3	2.5	103.3	2.6
Cesión Voluntaria	130.5	5.8	204.0	7.0	219.8	5.7
Otros	n.d.	n.d	4.9	0.2	n.d.	n.d
TOTALES	2.262.5	100.0	2.899.9	100.0	3.867.8	100.0

FUENTE: Memorias del Ministro de Agricultura, INCORA, Banco Mundial

n.d. No disponible.

así como los resultados casi insignificantes del programa de arrendatarios y aparceros. Sin embargo, es de interés anotar que en los últimos cuatro años el número de hectáreas ingresadas por expropiación fue de 15.000 en contraste con 3.300 que habían ingresado por este concepto hasta diciembre de 1970. De la misma manera se incrementó en 58% la cantidad de tierra ingresada por compra y el programa de aparceros en años recientes tuvo un desarrollo apreciable.

El Cuadro V-2 presenta el desarrollo de las adjudicaciones de tierras hasta 1974. La información suministrada por el mismo cuadro muestra cómo, de un total de familias elegibles para programas de INCORA de aproximadamente 935.000, según el estimativo mencionado para 1970, únicamente 12.570 familias habían recibido título después de habérseles adjudicado la tierra, número extraordinariamente bajo. Desde luego que el número de familias beneficiadas por la reforma es mayor, si se tiene en cuenta los efectos de otros programas del INCORA, por una parte, y la existen-

cia de parcelas adjudicadas pero no tituladas todavía, por otra.

3. Proyectos de Irrigación

Los proyectos de irrigación han constituido una de las líneas principales y más debatidas de la acción del INCORA. Hasta septiembre de 1971 únicamente 53 mil de las 286 mil hectáreas de tierra incluidas en los distritos habían sido adecuadas, encontrándose la mayoría de éstas en aquellos proyectos traspasados al INCORA por otros institutos del sector agrícola. Además, dentro de los 16 distritos desarrollados directamente por el instituto se habían asentado hasta septiembre de 1971 sólo un número aproximado de 1.100 familias en 10.000 hectáreas de tierra; en total se habían localizado en áreas de proyectos de irrigación 4.000 familias en 52.000 hectáreas, permaneciendo 200.000 hectáreas en su forma de propiedad original. Los deficientes resultados del programa de distritos de riego junto con el costo, aparentemente muy alto, incurrido en lo que se consideró como una etapa ini-

CUADRO V-2

TITULACIONES DE TIERRA POR EL INCORA
HASTA SEPTIEMBRE DE 1974

Tipo de Adqusición	No. de Hectáreas (miles)	%	Familias Beneficiadas	%
Baldíos *	4.431.2	94.9	146.800	92.1
Compra y Expropiación	135.5	2.9	12.570	7.9
Arrendatarios y Aparceros	98.0	2.2		
TOTAL	4.664.7	100.0	159.370	100.0

FUENTE: INCORA y estimativos de FEDESARROLLO

* Incluye ingresos por extinción de dominio.

cial de su realización, llevó al Comité Evaluador de la Reforma Agraria a sugerir el aceleramiento de los proyectos iniciales y que se evitara la aprobación de nuevos proyectos sin que se hubiera establecido plenamente su justificación técnica y su rendimiento económico y social 74/.

La actividad del INCORA en la ejecución de la sugerencia del Comité Evaluador condujo a un incremento en el número de hectáreas adecuadas. Así, entre septiembre de 1971 y diciembre de 1974 se adecuaron 49.000 hectáreas de tierra quedando por adecuar 170.200. La cifra anterior implicaría que falta todavía llevar a cabo un esfuerzo importante para la terminación de los proyectos de riego, drenaje y control de inundaciones que se iniciaron en el pasado.

La situación en 1975 no parece diferir apreciablemente de la de 1971 siendo difícil establecer con preci-

74/ Informe del Comité Evaluador de la Reforma Agraria, Bogotá, Enero de 1971

sión el estado actual de las obras y la financiación de los distritos de riego cuya construcción no se ha concluido. Es posible, sin embargo, que al procederse a la división del INCORA en dos partes, una de las cuales tendría a su cargo todo lo relacionado con la adecuación de tierras, la terminación de los proyectos de irrigación cuya construcción fue iniciada en años anteriores, reciba un nuevo impulso. Sin embargo, es difícil tratar de predecir los desarrollos en este campo de las actividades de la reforma agraria.

4. Colonización

Como es conocido, el INCORA ha tenido a su cargo la ejecución de los proyectos de colonización y ha puesto preferentemente su atención en el apoyo a la colonización espontánea más que a la dirigida, por lo cual su acción se ha restringido a la construcción de infraestructura (vías, escuelas, centros de salud) y a la provisión de crédito y asistencia técnica.

Información reciente permite establecer que existen 11 proyectos de colonización y que en ellos el INCORA

ha invertido aproximadamente un 20% de sus gastos directos. Es difícil, dada la naturaleza de estos proyectos, tener una idea razonable del número de familias beneficiadas. Se sabe, sin embargo, que hasta diciembre de 1974 se expidieron 146.800 títulos en tierras baldías.

E. ALGUNOS PROBLEMAS ESPECIFICOS EN EL DESARROLLO DE LA REFORMA.

Dos aspectos de la acción de reforma agraria en Colombia han sido continuamente discutidos: la expropiabilidad de los predios adecuadamente explotados y el tipo de explotación, individual o comunitario, que debe ser estimulado por la reforma según se considere más apropiado para el logro de sus objetivos.

Como se vio anteriormente, sólo hasta la ley 135 de 1961 se incorporan en la legislación agraria criterios de calificación de tierras en adecuada o inadecuadamente explotadas. Se comentó también cómo la definición de tierras adecuadamente explotadas se hizo utilizando el sistema de crite-

rio negativo, o sea estipulando que aquellas tierras que no son ni baldías, ni incultas, ni inadecuadamente explotadas están adecuadamente explotadas. Adicionalmente, la mencionada ley fijó factores de tipo subjetivo en la calificación de tierras tales como: "la ubicación respecto a centros urbanos importantes; el relieve y la calidad de los suelos, la posibilidad de utilizar riegos y avenamientos; la facilidad para una explotación continua y regular, la clase y el grado de intensidad de la explotación; el capital y la mano de obra empleados en esta; el valor comercial y el rendimiento de la propiedad, y la densidad de población en la zona rural donde dicha propiedad se halle ubicada". 75/

El informe del Comité Evaluador de la Reforma Agraria, al analizar la incidencia de la legislación vigente sobre la actividad de reforma agraria reconoció como limitante para el desarrollo de esta "la imprecisión de los conceptos fundamentales, como son los de tierras adecuada e inadecuadamente explotadas" y recomendó "adoptar un conjunto

75/ Artículo 56, Ley 135 de 1961.

de criterios claros y objetivos que permitieran definir lo adecuado del grado de explotación de un predio sin recurrir a interpretaciones caprichosas, combinando factores de producción, productividad y sociales". 76/ En lo referente a la producción, el informe estipuló que un predio adecuadamente explotado debería producir en promedio anual, durante los cinco años inmediatamente anteriores, una renta líquida gravable superior a un determinado porcentaje de su avalúo catastral, porcentaje que debería ser claramente superior al fijado para la renta presuntiva, ya que, para el caso de esta última se presumían niveles mínimos de productividad, mientras para la calificación de una tierra como adecuada se buscaban medidas de productividad mayores al promedio. 77/

Las recomendaciones del Comité Evaluador de la reforma fueron incorporadas en la ley 4a. de 1973 al acogerse factores sociales y de producción, de tipo positivo, en la definición de predios adecuadamente explotados. En el aspec-

---

76/ Informe del Comité Evaluador de la Reforma Agraria, op. cit.

77/ Ibid.

to de producción, se estableció que las tierras de explotación adecuada deberían haber obtenido "durante los tres años inmediatamente anteriores los mínimos de productividad que para la respectiva región, cultivo o explotación ganadera haya señalado el Ministerio de Agricultura." 78/

Por otro lado, la ley ordenó la aplicación como criterio provisional para calificación de tierras, mientras entraban en vigencia los mínimos de productividad, la demostración por parte del propietario de que su predio ha obtenido una renta líquida superior en dos puntos a la renta presuntiva mínima.

Las modificaciones introducidas en la legislación agraria mediante la ley 4a. son las que rigen hoy en día. Entre ellas, un punto requiere comentario más detenido y es el relacionado con los mínimos de productividad.

La Ley 4a de 1973 señaló que el Ministerio de Agricultura es la entidad encargada de fijar los mínimos de productividad teniendo en cuenta para ello los promedios de pro-

---

78/ Artículo 21, Ley 4a. de 1973.

ducción de las respectivas regiones y de acuerdo con sus condiciones naturales, por medio de resoluciones de carácter general y con el concepto favorable del Consejo de Política Agropecuaria creado por la misma ley. Señaló asimismo, que la productividad se fijaría "consultando las características climáticas, ecológicas, sociales y económicas de cada región y de cada cultivo o explotación y los servicios y asistencia técnica de que debe estar dotada la respectiva región". 79/

En cumplimiento del mandato legal el gobierno anterior procedió a reglamentar la ley y establecer criterios para fijar los mínimos de productividad mediante el decreto 1369 de julio 12 de 1974, definiendo que el mínimo de productividad corresponde al 80% del rendimiento físico por hectárea obtenida en 1973. El actual gobierno, siguiendo la reglamentación del decreto 1369, expidió una resolución por medio de la cual fijó mínimos de productividad con base en estimativos de productividad para 1973.

79/ Artículo 21, Ley 4a. de 1973.

Un análisis breve de la resolución sobre mínimos de productividad, y de la magnitud de estos, da pie para comentar el hecho de que se llevó a cabo un trabajo de gran magnitud al fijar productividades por región, tipos de tierra, regímenes de lluvia, etc. Sin embargo, la confiabilidad de de las cifras obtenidas no es total, si se tiene en cuenta que para obtenerlas no se efectuó un muestreo suficientemente amplio y que la información estadística disponible es deficiente. Adicionalmente, es bien sabido que 1973 fue año de baja producción agrícola, lo cual de por sí subestima el valor del mínimo de productividad.

La consideración del párrafo anterior lleva a suponer que en el caso de que la actividad de reforma agraria propiamente dicha se oriente por los mínimos de productividad tal como se han fijado, es poco lo que puede esperarse en esta materia de parte del actual gobierno ya que, seguramente, una porción apreciable de los predios colombianos podrían calificarse como adecuadamente explotados.

El segundo de los aspectos a comentar es el que se refiere al tipo de explotaciones agrícolas que permite satisfa-

cer en mejor forma los objetivos de la política agraria nacional.

La ley 135 de 1961 dio preferencia explícita al sistema de explotación individual sobre el colectivo; su artículo 50 estableció que "tanto en sus labores de colonización como en las que se lleven a cabo para parcelar propiedades, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, INCORA, buscará preferencialmente la constitución de unidades agrícolas familiares". 80/ La Unidad Agrícola Familiar, U A F, puede definirse como el predio cuya extensión, explotada en términos de razonable eficiencia, suministra a una familia de tipo normal ingresos adecuados para su sostenimiento, el pago de las deudas originadas en la compra o acondicionamiento de tierras, y el progresivo mejoramiento de la vivienda, equipo de trabajo y nivel general de vida.

El INCORA procedió entonces a ejecutar la reforma sobre la base de las unidades agrícolas familiares y a fin de estructurar el sistema elaboró un estudio en el cual calculó los ingresos netos anuales mínimos deseados por familia

80/ Artículo 50, Ley 135 de 1961.

beneficiada, cifra que ascendió a $ 14.700 anuales de 1970. La meta de ingresos mencionada fue considerada como razonable por parte del Departamento Nacional de Planeación, aunque resultó ser superior al promedio rural, y aún al ingreso medio familiar en zonas urbanas. 81/ Además, en lo que se refiere a extensión de la U A F se ha estimado que, de acuerdo con el número de familias beneficiadas y el total de tierra distribuida, el tamaño medio de la unidad agrícola familiar era hasta 1973 de 20 hectáreas. 82/

El tipo de explotación individual buscado por la reforma no funcionó satisfactoriamente, razón por la cual el INCORA comenzó a experimentar desde 1969 con la formación de empresas comunitarias y recomendó su adopción ante el Comité Evaluador de la Reforma Agraria, alegando sus ventajas en términos de eficiencia y productividad económica, organización y participación campesina, y reducción de trámites por parte del Instituto. El Comité Evaluador por su parte

81/ La Empresa Comunitaria en la Reforma Agraria Colombiana, FEDESARROLLO, COYUNTURA ECONOMICA, Vol. IV. No. 1.

82/ Ibid.

consideró "que las unidades agrícolas familiares que ha venido adjudicando el INCORA tienen una extensión insuficiente, para proporcionar ingresos que compitan favorablemente con los que el adjudicatario cree poder obtener en las ciudades, y como tal no disminuye la tendencia a emigrar hacia las zonas urbanas" y fue claro en establecer que "la propiedad de las parcelas y su explotación podría hacerse en forma individual o comunitaria", recomendando que "al menos algunos servicios como asistencia técnica, el uso de maquinaria y el mercadeo, se presten en forma asociativa".83/

Finalmente la ley 4a. de 1973 consolidó el cambio de énfasis que se venía gestando en el tipo de explotación al ordenar que "tanto en su labor de colonización dirigida como en la que se lleve a cabo para parcelar propiedades, el Instituto procurará la construcción de empresas comunitarias, de sistemas asociativos de producción o unidades agrícolas familiares" estimulando así la formación de empresas comunitarias sin eliminar del todo la unidad agrícola familiar.84/

83/ Informe del Comité Evaluador de la Reforma Agraria, op. cit.

84/ Ley 4a. de 1973. Artículo 19.

No es posible comprobar si los argumentos expuestos por el INCORA para buscar la adopción de la empresa comunitaria como objetivo de su acción eran válidos, aunque se ha sugerido la posibilidad de que se hayan logrado las metas de una mejor programación de cultivos, mayor eficiencia económica y menores costos de control y vigilancia del INCORA.[85/] Todo parece indicar, sin embargo, que no hay en el presente claridad suficiente sobre los resultados de la empresa comunitaria como organización productiva en el sector agrícola colombiano y que existen dudas sobre su efectividad, si se tiene en cuenta que bajo su estructura actual se fomenta la inmovilidad de los insumos tierra y mano de obra. Además, no hay elementos de juicio suficientes para comprobar la obtención de economía de escala y mayores eficiencias bajo este esquema que bajo el de la unidad agrícola familiar.

F. COMENTARIOS FINALES

De la descripción y análisis de los capítulos anteriores so-

85/ La Empresa Comunitaria en la Reforma Agraria Colombiana, FEDESARROLLO, COYUNTURA ECONOMICA. op. cit.

bresalen ciertos puntos de gran interés los cuales merecen destacarse.

En primer lugar, la actividad en materia legislativa referente a reforma agraria en Colombia ha sido intensa durante este siglo, pudiéndose distinguir claramente dos etapas con ciclos muy similares: uno de avance en la incorporación dentro de los marcos legales de conceptos que permiten la agilización de procesos de distribución de tierra y otro en el cual la preocupación fundamental parece ser el incremento de la eficiencia y de los volúmenes de producción. En ambos ciclos podría decirse que se llega a una situación en la cual la falta de voluntad política para llevar a cabo una actividad distributiva de magnitud y la duda sobre los efectos en la producción de un proceso de reforma, han influido para buscar el mantenimiento del "statu-quo" agrario.

En segundo lugar, sobresale un hecho suficientemente conocido por la opinión pública el de que a pesar del esfuerzo apreciable realizado por el INCORA en el curso de los últimos catorce años, sus realizaciones, en cifras concretas, son pobres. Se destaca, sin embargo, el hecho de que en

DESARROLLO-BIBLIOTECA

los últimos cuatro años se hubiera aumentado significativamente el número de hectáreas expropiadas así como la actividad un tanto silenciosa del INCORA en materia de terminación de distritos de riego y formación de empresas comunitarias.

En tercer lugar, queda la impresión de que la ley 4a. de 1973 incorporó criterios de importancia en la legislación tal como el de los mínimos de productividad para calificar tierras el que, sin embargo, por la complejidad de su implementación da lugar a la subestimación de los rendimientos y puede por lo tanto, hacer todavía menos efectiva la futura ejecución de la reforma.

Finalmente se tiene que, dado lo reciente de la aprobación de la ley 4a. y de la ley que reglamenta el contrato de aparcería, no existen los suficientes elementos de juicio para evaluar la evolución y los logros de la reforma agraria. Se necesita entonces esperar un tiempo para poderlos medir con la precisión deseada.

* * * * * * * *

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El análisis de las páginas anteriores muestran claramente que las políticas de tecnología, crédito y precios, diseñadas para el sector agropecuario en los últimos veinticinco años, se han dirigido fundamentalmente a incrementar la productividad y la producción de los cultivos comerciales, en perjuicio de la agricultura tradicional y con consecuencias desfavorables sobre los logros de otras metas de política agropecuaria como son la generación de empleo y la distribución de los ingresos. Esta conclusión no sería tan desalentadora de haber contribuido el proceso de reforma agraria a resolver, aunque fuera en forma parcial, los agudos problemas sociales del campo colombiano. Desafortunadamente, ello no ocurrió así.

Lo que permite esclarecer el resultado principal de este estudio es entonces, el hecho de que al predominar el incremento de la productividad sobre los otros objetivos de la política agropecuaria se hace más difícil y remoto el lograr estos últimos. Sin embargo, esto no debe sorprender; no siempre, posiblemente rara vez, se pueden cumplir simultáneamente todos los objetivos, por la existencia de conflictos entre ellos

que lo impiden.

Uno de los conflictos que a través del ensayo se detecta con mayor frecuencia es el que se genera entre el crecimiento de la productividad agrícola en cultivos comerciales y a la absorción de empleo. 86/ Igualmente, se han mencionado conflictos entre incrementos de la productividad agrícola y la distribución del ingreso. Otro conflicto que vale la pena señalar a pesar de que no se ha destacado suficientemente, es el que se presenta entre el empleo y la producción de alimentos altamente proteínicos (fríjol, soya, arroz, maíz, trigo, leche y carne) en la cual, como puede observarse en el Cuadro III-2 se utiliza menos mano de obra que en la de otros bienes agropecuarios importantes, destinados a la exportación. La anotación es de interés si se tiene en cuenta la producción de alimentos con contenido alto de proteínas, consti-

---

86/ Por el contrario, en el estudio USAID, Agricultural Sector Analysis Paper, op. cit., se encuentra que una estrategia agrícola dirigida a aumentar producción en predios pequeños y medianos tendría un gran impacto en el empleo. En efecto, calcula que un aumento de 4.6% en la producción anual traería consigo una demanda adicional anual de empleo del 3.9%.

tuye una de las prioridades de la política agrícola del actual gobierno.

Los conflictos entre las metas de la política agraria resultan evidentes en el caso de la mecanización. Su intensificación ha resultado no sólo en reducciones en el nivel del empleo sino también en una concentración del ingreso que se ha reflejado tanto en las mayores utilidades de los agricultores comerciales, como en los menores salarios reales de la mano de obra desplazada y en los menores ingresos de los agricultores no mecanizados que compiten en la producción con los agricultores comerciales. En este sentido resulta obvio recomendar que se ponga fin a la política de subsidiar en forma directa e indirecta la mecanización del campo.

Otras políticas del gobierno también han conducido a incrementar la productividad y a concentrar el ingreso. La investigación y la difusión de semillas mejoradas ha tenido impacto principalmente en los cultivos comerciales (algodón, arroz, cebada y el cultivo del maíz híbrido en el Valle del Cauca) por lo cual se recomienda que el ICA otorgue especial prioridad a la investigación con aplicaciones en la agricultura tradicional.

El caso de los fertilizantes es de interés por dos aspectos: por un lado, su utilización se ha concentrado, con excepción de la papa en cultivos comerciales sin que los índices ni la intensidad de su uso sean satisfactorios. Por otro, la estrategia del gobierno para su suministro ha diferido de la diseñada para la mecanización, al fomentar la producción nacional con base en precios subsidiados de petróleo sin transferir costos al agricultor, lo que puede modificarse si se llega a colocar el precio del petróleo a su nivel real.

El análisis de la forma en que se ha orientado la política de crédito al sector, refuerza el efecto de estímulo a la productividad logrado por la aplicación de las otras políticas. El Fondo Financiero Agrario y su sucesor, el Fondo Financiero Agropecuario, han canalizado más del 80 por ciento de sus recursos a los cultivos comerciales y en especial al algodón y el arroz. Naturalmente, el impacto de esta política ha sido el de concentrar el ingreso no sólo por la limitación que se impone a los cultivos de largo plazo sino por encauzarse esta financiación en contra de la agricultura tradicional.

La evolución de la política de precios conduce a una conclusión similar. A través del mecanismo de precios de sustentación y manejo de existencias se ha estimulado, en forma efectiva la producción, especialmente de arroz. En general, esta política ha tenido un efecto de concentración del ingreso en favor de los agricultores comerciales y en contra de los consumidores. Por otro lado, cabe anotar que la baja proporción de la producción nacional de cada cultivo en que ha intervenido el IDEMA ha dificultado la política de estabilización del ingreso a los agricultores. Parece haber imposibilitado la reducción de los márgenes de comercialización que gravan al consumidor. Se hace necesario, entonces, revisar los objetivos prioritarios de la intervención del Instituto de Mercadeo Agropecuario, IDEMA. y reducir su amplio campo de acción a fin de especializarlo en la realización de aquellas actividades acordes con las metas que persiga el gobierno.

Finalmente, debe recalcarse que la política de reforma agraria no ha operado como elemento de compensación en favor del agricultor tradicional y no ha logrado sus metas. El que

no se haya registrado ningún cambio en la distribución de la tierra entre 1960 y 1970 así lo confirma.

La expropiación de tierras durante el tiempo en que se ha venido ejecutando la reforma apenas alcanza a 18.300 hectáreas y el número de familias beneficiadas con los programas de compra y expropiación llega sólo á 12.570, cifra por demás insignificante. Medidas recientes, como la adopción de mínimos de productividad bajos, para fines de clasificación de tierras, y la adopción de la ley de aparcería, sugieren que las intenciones gubernamentales no son las de acelerar la distribución de tierras, sino, más bien, las de dar seguridad a la agricultura comercial y fomentar la producción.

Con base en el análisis de las políticas seguidas en el sector durante los años recientes, resultan plenamente explicables los persistentes problemas que se anotaron en la introducción a este estudio. El desempleo rural se ha mantenido alto, ya que los cultivos de mayor crecimiento en la agricultura han sido los comerciales, que no solamente utilizan poca mano de obra, sino que su desarrollo se ha basado, en gran medida, en una política de fomento a la mecanización que contribuye

a desplazarla.

Las razones para que la desigual estructura de distribución de la tierra no se haya alterado desde 1960 ya se han mencionado e incluyen no sólo lento ritmo del proceso de reforma agraria sino el haber dado un gran estímulo a la agricultura comercial en detrimento de la agricultura tradicional.

Por último, el crecimiento global del sector agropecuario ha superado solo ligeramente el crecimiento de la población y por lo tanto ha sido insuficiente para satisfacer simultáneamente la mayor demanda de una población creciente, el mayor nivel de consumo interno originado en crecimiento del ingreso per cápita y las necesidades de exportación, a pesar de que los cultivos comerciales han registrado notables incrementos no solo en rendimientos sino en áreas cultivadas. Este resultado refleja la magnitud y la importancia del sector tradicional de la agricultura colombiana y, más aún, cómo una estrategia dirigida principalmente a estimular al sector moderno de la agricultura, no ha permitido abastecer adecuadamente y en forma simultánea la demanda total de productos agropecuarios.

En síntesis, en los últimos veinticinco años se ha seguido una política encaminada a elevar la productividad del sector agrícola que ha logrado su objetivo. Sin embargo, ello no ha sido suficiente para producir una transformación real en la agricultura colombiana. En estas circunstancias una recomendación fundamental de este estudio es la de diseñar una estrategia hacia el sector agrícola que, sin descuidar la agricultura comercial, haga énfasis en la agricultura tradicional.

****

BIBLIOGRAFIA

Atkinson, Jay. Changes in Agricultural Production and Technology in Colombia. U.S. Departament of Agriculture. Washington, 1969.

Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento. Bases de un Programa de Fomento para Colombia. Banco de la República, Bogotá, 1951.

- El Desarrollo Económico de Colombia; Problemas y Perspectivas. Banco Popular, Bogotá, 1970.

Berry, Albert. "Distribución de Fincas por Tamaño, Distribución del Ingreso y Eficiencia de la Producción Agrícola en Colombia". Lecturas sobre Desarrollo Económico Colombiano. FEDESARROLLO, Bogotá, 1974.

Centro Internacional de Agricultura Tropical. Economía de la Investigación Agrícola en Colombia. CIAT, Cali (Inédita).

- Evaluación Económica de la Investigación sobre Variedades Mejoradas de Algodón en Colombia. CIAT, Cali. (Inédita).

- Metodología para estimar Beneficios y Costos. CIAT, Cali. (Inédita).

- Rentabilidad Social de las Investigaciones de Arroz en Colombia. CIAT, Cali. (Inédita).

Currie, Lauchlin. El Algodón en Colombia; Problemas y Oportunidades. Federación Nacional de Algodoneros, Bogotá, 1973

Decreto 2420 de 1968.

Departamento Nacional de Estadística. "La estructura Agraria Nacional en 1960 y 1971". Boletín Mensual de Estadística, DANE, No. 276, Bogotá, julio 1974.

Departamento Nacional de Planeación. "Guías para una Nueva Estrategia de Desarrollo". Revista de Planeación y Desarrollo. v.3, No.4, Bogotá, Diciembre 1971.

- Informe sobre la Producción y Consumo de Semillas Mejoradas en Colombia. Bogotá, 1969.

- Las cuatro Estrategias. Bogotá, 1972

- Plan de Desarrollo 1971-1973. Bogotá, 1970

- Plan General de Desarrollo Económico y Social 1960-1970. Bogotá, 1961.

- Plan de Desarrollo Económico y Social 1970-1973. Bogotá, 1970.

- Plan Nacional de Alimentación y Nutrición. Bogotá, 1974

- Planes y Programas de Desarrollo 1969-1972. Bogotá, 1969.

- Política de Reforma Agraria. Bogotá, 1971.

Dudley, Leonard y Roger Sasdilands. The Side Effects of Foreign Aid: The Case of PL 480 Weat in Colombia. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 1972.

FEDESARROLLO. "Algunos aspectos de la Reforma Tributaria". Coyuntura Económica, v. 4, No. 4, Bogotá, diciembre 1974.

- "El Fondo Financiero Agropecuario". Coyuntura Económica., v.3, No.4, Bogotá, diciembre 1973.

- "La Empresa Comunitaria en la Reforma Agraria Colombiana". Coyuntura Económica, v.4, No.1, Bogotá, abril 1974.

Fundación Rockefeller. Program in the Agricultural Sciences 1959-1960.

- Ley 4a. de 1973, Artículo 21.

López, Roberto. Costos Estimados del Cultivo del Café con Semisombra de Plátano. CENICAFE, Manizales, 1974.

Meier, Richard. Ciencia y Desarrollo Económico. Aguilar, Madrid, 1964.

Mejía Salazar, Jorge. Discurso pronunciado en la inauguración de la IV Feria Exposición Agropecuaria Internacional de Bogotá. Agosto 6 de 1958.

Mesa, Darío. El Problema Agrario en Colombia; 1920-1960. El Tigre de Papel, Medellín, 1972.

Ministerio de Agricultura. Informe del Comité Evaluador de la Reforma Agraria. Bogotá, 1971.

- Programas Agrícolas 1974. OPSA, Bogotá, 1973.

- Resolución 263 de 1969.

- El Sector Agropecuario en Cifras. Bogotá, 1974.

Misión "Economía y Humanismo". Estudio sobre las Condiciones del Desarrollo de Colombia. Aedita, Bogotá, 1958

Naciones Unidas. El Desarrollo Económico de Colombia. C E P A L, Santiago de Chile, 1957.

Oficina Internacional del Trabajo. Hacia el pleno Empleo. OIT, Ginebra, 1970

Pardo Buelvas, Rafael. Informe del Gerente al XII Congreso Nacional de Algodoneros. Federación Nacional de Algodoneros, Bogotá, 1973.

Perry, Guillermo. "Introducción al Estudio de Planes de Desarrollo en Colombia". Lecturas sobre Desarrollo Económico Colombiano. FEDESARROLLO, Bogotá, 1974.

Raj, Krishna. "La Política de Precios Agrícolas y el Desarrollo Económico". En: Southwoth y Johnston. Desarrollo Agrícola y Crecimiento Económico. Uteha, México, 1970.

Sociedad de Agricultores de Colombia. Nueva Alternativa para el Desarrollo. Bogotá, 1974.

Thirsk, Wayne. The Economics of Colombian Farm Mechanization. Yale University, New Haven, /s.f./.

- Income Distribution Consequences of Agricultural Price Supports in Colombia. Rice University, Houston, 1973.

Universidad de los Andes. Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico. Proyecciones de la Población Económicamente Activa 1965-1985. Universidad de los Andes, Bogotá, 1969.

Urrutia, Miguel. "La distribución del Ingreso en Colombia". Lecturas sobre Desarrollo Económico Colombiano. FEDESARROLLO, Bogotá, 1974.

U.S. AID. Agricultural Sector Analysis Paper. Washington, julio 1973.

Vélez, Ernesto. Crédito Supervisado de la Reforma Agraria. INCORA, Bogotá, 1971.

Vélez, Jaime. Crédito Rural. Caja de Crédito Agrario, Bogotá, 1974.

Zschock, Dieter. El Empleo en Colombia. Tercer Mundo, Bogotá, 1969.

****

Trabajo Técnico
Mecanográfico : Clemencia Gutiérrez de Márquez.

PUBLICACIONES DE FEDESARROLLO

AHORRO Y MERCADO DE CAPITALES

Ahorro público y capitalización social, por Guillermo Perry y Manuel Martínez (agotada)	
Algunos aspectos del mercado libre de dinero, por Joaquín de Pombo	$ 30.oo
Determinantes económicos del comportamiento bursátil colombiano, por Roberto Junguito y Juan Carlos Jaramillo (agotada)	
La estructura de las bolsas de valores y posibilidades de colocación de nuevos papeles en el mercado de capitales, por Oscar Gómez Villegas (agotada)	
Los institutos descentralizados de carácter financiero: Aspectos políticos del caso colombiano, por Rodrigo Losada	30.oo
Las tasas de interés en Colombia, por Hernando Gómez y Fernando Pardo (agotada)	
La banca de desarrollo en Colombia. El caso de las corporaciones financieras, por Rudolf Hommes y Gabriel Turbay.	40.oo
Instrumentos financieros: inflación producción y empleo, por Hernando Gómez Otálora, Mauricio Carrizosa y Francisco Pieschacón	40.oo

COMERCIO EXTERIOR

Notas sobre una metodología para evaluar proyectos relacionados con el sector externo, por Carlos Díaz-Alejandro	5.oo
El paso de una política de sustitución de importaciones a una de promoción de exportaciones en Colombia, por Carlos Díaz-Alejandro.	30.oo
Política económica internacional de Colombia, por Albert Berry	30.oo
Relaciones comerciales y financieras entre Estados Unidos y América Latina, por Rodrigo Botero	15.oo
La ventaja comparativa de la industria manufacturera colombiana, por Haroldo Calvo y Manuel Martínez	30.oo

EXPORTACIONES

Canales de información para los exportadores colombianos, por Manuel Martínez y Michael Bernhart	30.oo
El crecimiento de las exportaciones menores y el sistema de fomento de exportaciones en Colombia, por J. D. Teigeiro y R. A. Elson.	30.oo
Dos temas sobre comercio exterior: Las zonas francas y la promoción de exportaciones: la experiencia colombiana, por Roger Young, y Exportaciones de productos colombianos seleccionados, por Jean Currie	30.oo
Las exportaciones colombianas de manufacturas 1963-1971, por Haroldo Calvo y José Francisco Escandón	30.oo
Las exportaciones menores colombianas, por Carlos Díaz-Alejandro	50.oo
Las exportaciones y el empleo. Una perspectiva para Colombia, por Daniel Vargas y Eduardo Wiesner	25.oo
Los ingredientes del éxito exportador: Las experiencias de Corea, Singapur y Hong Kong, por Haroldo Calvo	30.oo
Obstáculos a las exportaciones de productos manufacturados, por Manuel Martínez	30.oo
La respuesta de las exportaciones colombianas a variaciones en la tasa efectiva de cambio, por John Sheahan y Sara Clark	30.oo

IMPORTACIONES

Algunos aspectos cuantificables de las importaciones colombianas y del control de importaciones en 1970 y 1971, por Carlos Díaz-Alejandro	30.oo
Determinación de las importaciones de bienes y su relación con la formación de capital, por Carlos Díaz-Alejandro	30.oo
El intento de liberación de importaciones de 1966 en Colombia, por Carlos Díaz-Alejandro	30.oo
Los mecanismos de control de importaciones I, por Carlos Díaz-Alejandro	30.oo
Los mecanismos de control de importaciones II, por Carlos Díaz-Alejandro	30.oo

INTEGRACION ECONOMICA

Grupo Andino: Situación actual y proyecciones hacia 1985 con el ingreso de Venezuela, por Morris Harf 50.oo

Perspectivas para Colombia en el proceso de integración andina, por Roberto Junguito y Carlos Caballero. 40.oo

DESARROLLO ECONOMICO

Aspectos teóricos de la tesis Prebisch, por Haroldo Calvo 30.oo

La Costa Atlántica. Algunos aspectos socio-económicos de su desarrollo, por Cecilia de Rodríguez 100.oo

Crecimiento económico y asignación de recursos, por Eduardo Sarmiento 30.oo

Estrategias alternativas de desarrollo, por Hollis B. Chenery 50.oo

Estrategias de desarrollo económico en algunos países de América Latina, por Edmar Bacha, Dominique Hachette, Gonzalo Martner, Leopoldo Solís, Pedro Tinoco y Rubens Vaz da Costa 50.oo

Familias mas pequeñas a través del progreso económico y social, por William Rich. 50.oo

Latinoamérica hacia el año 2000, por Carlos Díaz-Alejandro 30.oo

Lecturas sobre desarrollo económico colombiano, varios autores. Editado por Hernando Gómez y Eduardo Wiesner 200.oo

México en la post-guerra: Los economistas y la política económica, por Leopoldo Solís 50.oo

Quién se beneficia del desarrollo económico, por Irma Adelman 30.oo

Las políticas de comercio exterior y el desarrollo económico, por Carlos Díaz-Alejandro 80.oo

Principales aspectos de la evolución económica colombiana 1961-1971, por FEDESARROLLO 50.oo

El sector agropecuario y el desarrollo económico colombiano, por Roberto Junguito 25.oo

Tendencias y fases de la economía colombiana y sus transacciones internacionales, 1950-1970, por Carlos Díaz-Alejandro 100.oo

DEMOGRAFIA

Implicaciones económicas del crecimiento demografico, por Cecilia López de Rodríguez 30.oo

Familia, educación y anticoncepción, por Alejandro Angulo Novoa 80.oo

Trabajo y fecundidad de la mujer colombiana, por Alejandro Angulo Novoa y Cecilia López de Rodríguez 80.oo

DISTRIBUCION DEL INGRESO

El cambio en la distribución del ingreso y el desarrollo económico. El caso colombiano, por Albert Berry 30.oo

La distribución del ingreso en Colombia, por Miguel Urrutia (agotada)

La distribución del ingreso y la distribución de la Educación. El sector financiero y la distribución del ingreso, por Miguel Urrutia 70.oo

ECOLOGIA

América Latina y el equilibrio ecológico mundial, por Antonio Barrera (agotada)

EMPLEO Y DESEMPLEO

Empleo, subempleo y desempleo en Colombia, por Antonio Urdinola 30.oo

HIDROLOGIA

Dos temas sobre desarrollo hidráulico, por Jaime Saldarriaga 30.oo

La investigación y la planeación hidráulica en América Latina, por Jaime Saldarriaga 30.oo

Modelos estocásticos para la simulación de sistemas de recursos hídricos, por Jaime Saldarriaga y Argemiro Aguilar 30.oo

Principios para la evaluación social de proyectos de recursos hídricos, por Jaime Saldarriaga 30.oo

Los problemas ambientales y la hidrología, por Jaime Saldarriaga (agotada)

MONEDA Y BANCA

Más allá de Bretton Woods. Una propuesta para reformar el sistema monetario internacional, por Lawrence B. Krause — 25.oo

Moneda y crédito, por Francisco Ortega — 30.oo

PLANEACION ECONOMICA

Algunos aspectos generales de la inversión pública en Colombia. Proyecto carretera de Medellín-Puerto Triunfo, por Antonio Barrera — 50.oo

Criterios para la asignación de inversiones en Colombia, por John Sheahan — 30.oo

El desarrollo institucional de la planeación en Colombia, por Guillermo Perry — 30.oo

Dos ensayos sobre planeación: Comentarios sobre el nuevo plan de desarrollo. Reflexiones sobre la organización para la planeación nacional, participación y estabilidad, por Guillermo Perry — 30.oo

Introducción al estudio de los planes de desarrollo en Colombia, por Guillermo Perry — 30.oo

Modelos matemáticos para la planificación del sistema interconectado nacional, por Jaime Saldarriaga (circulación restringida)

El proceso de la planeación en Colombia, por Augusto Cano — 30.oo

Planeación del sector externo en América Latina, por Carlos Díaz-Alejandro (agotada)

POLITICA AGROPECUARIA

Objetivos de la política cafetera colombiana, por Roberto Junguito — 30.oo

Un modelo de respuesta de la oferta cafetera, por Roberto Junguito — 50.oo

La política agraria en Colombia 1950 - 1975, por FEDESARROLLO — 100.oo

POLITICA INDUSTRIAL

Absorción de mano de obra en el sector industrial, por Gustav Ranis — 15.oo

Una política industrial para generar empleo y estimular las exportaciones, por Gabriel Turbay — 30.oo

Evaluación de la inversión extranjera directa en América Latina, por Shane J. Hunt — 30.oo

La utilización de capacidad instalada en Colombia, por Francisco Thoumi — 30.oo

La división internacional del trabajo. El caso de la industria, por H. Chenery y H. Hughes — 30.oo

Sustitución de importaciones, creación de empleo y generación de divisas en Colombia. El caso de la industria petroquímica, por David Morawetz — 30.oo

La industria petroquímica en países subdesarrollados, por Morris Adelman — 30.oo

Algunos aspectos de la economía del petróleo y sus aplicaciones al caso colombiano, por Jorge Pérez y Guillermo Perry

Evolución reciente de la situación petrolera y sus consecuencias para Colombia, por Jorge Pérez y Jaime Saldarriaga — 70.oo

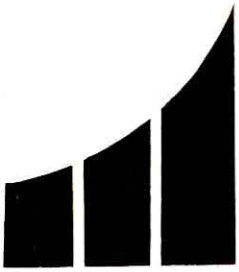
POLITICA FISCAL

Estudio del impuesto de renta presuntiva al sector agropecuario, por Roberto Junguito (agotada)

PROXIMAS A SALIR:

Automóviles y ciudades - Estrategias para los países en vía de desarrollo, por Wilfred Owen

Temas sobre desarrollo y población en América Latina, por Alvaro López Toro.



FEDESARROLLO

FUNDACION PARA LA EDUCACION SUPERIOR Y EL DESARROLLO

FEDESARROLLO es una entidad colombiana, sin ánimo de lucro dedicada a promover el adelanto científico y cultural y la educación superior, orientándolos hacia el desarrollo económico y social del país.

Para el cumplimiento de sus objetivos, adelantará directamente o con la colaboración de universidades y centros académicos, proyectos de investigación sobre problemas de interés nacional.

Entre los temas de investigación que han sido considerados de alta prioridad están la planeación económica y social, el diseño de una política industrial para Colombia, las implicaciones del crecimiento demográfico, el proceso de integración latinoamericana, el desarrollo urbano y la formulación de una política petrolera para el país.

FEDESARROLLO se propone además crear una conciencia dentro de la comunidad acerca de la necesidad de apoyar a las Universidades colombianas con el fin de elevar su nivel académico y permitirles desempeñar el papel que les corresponde en la modernización de nuestra sociedad.