UNIVERSIDAD LA GRAN COLOMBIA
FACULTAD DE INGENIERIA AGROINDUSTRIAL
COMITE DEPARTAMENTAL DE CAFETEROS DEL QUINDIO
PROMOTORA DESARROLLO AGROINDUSTRIAL DEL GRAN CALDAS
INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA - IICA

CURSO "PRINCIPIOS SOBRE AGROINDUSTRIA"
Armenia - Quindio, 7-11 julio, 1986

ELEMENTOS DE POLITICA AGROINDUSTRIAL

Hernán Bonilla Paez, Decano
Facultad de Ingeniera Agroindustrial
Universidad la Gran Colombia

UNIVERSIDAD LA GRAN COLOMBIA

FACULTAD DE INGENIERIA AGROINDUSTRIAL

COMITE DEPARTAMENTAL DE CAFETEROS DEL QUINDIO

PROMOTORA DESARROLLO AGROINDUSTRIAL DEL GRAN CALDAS

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

" IICA "

CURSO " PRINCIPIOS SOBRE AGROINDUSTRIA "

ELEMENTOS DE POLITICA AGROINDUSTRIAL

HERNAN BONILLA PAEZ
DECANO
FACULTAD DE INGENIERIA AGROINDUSTRIAL
UNIVERSIDAD " LA GRAN COLOMBIA "

ARMENIA - QUINDIO

7 - 11 JULIO 1986

POLITICA AGROINDUSTRIAL

Hablar de la política agroindustrial adelantada en Colombia es un tema difícil de abordar por cuanto el objeto de estudio no se ha identificado perfectamente, además, hasta el presente ningún plan de desarrollo nacional ha implementado una estrategia integral de desarrollo de la agroindustria.

Como se puede haber apreciado a través del seminario, el concepto de agroindustria tomado en un sentido "macro" debe integrar las actividades de la producción agrícola, pecuaria, pesquera y forestal con las acciones de adecuación y transformación, ambas dirigidas a un mercado específico sea éste regional, nacional o internacional. Para el presente trabajo definiremos a la agroindustria "Como el sistema que comprende los entes que participan en la producción, procesamiento y/o transformación, mercadeo y comercialización de insumos y bienes provenientes de los sectores agrícola, pecuario, pesquero y forestal, como también las relaciones intersectoriales que se generan en todo el sistema".

Si aceptamos la anterior definición, vemos que la agroindustria tiene un carácter multisectorial o sea que intervienen todos los sectores que componen la economía nacional, por lo tanto antes de hablar de política haremos un recuento breve, de la situación económica del país tomando los últimos años como muestra de estudio.

EL MODELO DE DESARROLLO.

Las tendencias del desarrollo del País desde los años treinta se han enmarcado dentro de una estrategia de sustitución de importaciones, como respuesta a las exigencias de una crisis económica mundial que impuso un modelo económico particular a Latinoamérica.

La industrialización por sustitución de importaciones busca un " cierto equilibrio entre las metas de crecimiento, estabilidad de precios, generación de empleo masivo, distribución equitativa del ingreso, eficiencia y autonomía nacional " este proceso se ha complementado con una invitación selectiva a la inversión extranjera y una diversificación de las exportaciones. La inversión del Estado se ha orientado, tanto a proyectos de infraestructura física y extracción de recursos naturales, como a programas de contenido social.

Veamos a continuación el comportamiento de algunas variables del desarrollo económico del país.

1. PRODUCTO INTERNO BRUTO.

Mostraremos el crecimiento del producto interno bruto como un reflejo de la situación general del país. En lo que va corrido de la presente década, el año 1984 muestra la tasa más alta (3.1%) desde cuando se inició el ciclo recesivo en el que aún se mantiene la economía colombiana. Aunque esta tasa puede considerarse elevada en el contexto latinoamericano, resulta muy inferior a los promedios históricos de la década de los setenta en donde se registraron tasas de crecimiento altas como en 1978 con 8.5%.

El actual gobierno ha tratado de dinamizar la economía mediante el fortalecimiento del sector externo, ya que las posibilidades con base en la demanda doméstica " estaban agotadas ante la débil situación de las reservas internacionales y la presencia de un elevado déficit fiscal, lo que hizo necesario, entre otras medidas, recortar significativamente el gasto público y aumentar el nivel real de la tasa de cambio " además de severas reformas tributarias en busca de aumentar los ingresos del gobierno.

Si exceptuamos las expectativas generadas por el comportamiento futuro del sector cafetero, las condiciones actuales de la economía indican que una recuperación rápida y total es poco factible en los actuales momentos. El bajo nivel de la demanda agregada, las limitaciones fiscales y cambiarias, el alto costo de variables claves como las tasas de interés y los salarios, son obstáculos importantes a la reactivación, dado que la propensión a invertir es cada vez más baja en los sectores productivos del país.

2. SECTOR AGROPECUARIO.

Las actividades agropecuarias también han sido afectadas por la recesión que ha venido azotando a la economía colombiana.

La configuración del sector agropecuario colombiano, en todo momento, es un reflejo del proceso nacional de desarrollo económico y, en cierto sentido, el resultado histórico de la estructura de la propiedad y de la tenencia de la tierra; de la aptitud, cantidad y calidad de ese insumo, de los conocimientos técnicos de los agricultores, de la disponibilidad, costo y calidad de la mano de obra, de los patrones de la demanda interna e internacional y, en fin, del efecto acumulativo de la política gubernamental frente al sector.

Miremos algunas características del sector tomando el año de 1985. La producción de los cultivos semestrales cayó en 1.6% respecto al año anterior, lo cual fue ampliamente compensado por una notable expansión en los otros cultivos, cuyo crecimiento se estima en 9.4% debido casi exclusivamente a la recuperación en el cultivo de la caña de azúcar y a la mayor producción de hortalizas. Según cálculos de la Federación de Cafeteros la producción de café tuvo un descenso del 2.7% respecto al año 1984, cifra que muestra

en realidad el comportamiento de las compras internas del grano, más que el verdadero resultado de las cosechas. Como es sabido, en noviembre y diciembre se crearon expectativas de alzas de los precios del grano que indujeron a los productores y a las cooperativas a retener parte de la producción.

En lo que respecta a las actividades pecuarias, los estimativos señalan un crecimiento del 1.7% sensiblemente inferior al registrado en el año anterior.

En suma, el crecimiento de la actividad agropecuaria se calcula en un 2.8% lo cual sugiere una reactivación moderada con respecto a 1984, cuando la producción creció sólo 0.6%. Como se ha expuesto, el grupo de productos menos favorecidos ha sido el de los cultivos semestrales. El encarecimiento de los insumos, la mayoría de los cuales son de origen importado, la falta de equipos y maquinaria y las tendencias desfavorables de las cotizaciones internacionales aparecen como los factores de mayor influencia en este comportamiento de 1985. Desafortunadamente el panorama para estos productos no parece más claro en 1986, debido al efecto desfavorable que ha generado entre los productores el alza de las tasas de interés de los créditos de fomento para el sector y las expectativas de que se incrementen las importaciones de granos y otros alimentos.

Durante el mismo año, el IDEMA importó 1.105.156 toneladas por un valor US $171.361 millones, lo que significó un aumento del 23% con respecto a las 899.000 toneladas de 1984. Los mayores crecimientos se registraron en arveja (167%), sorgo (208%) y maíz.

El sector agrícola produjo 15.920.000 toneladas durante el año de 1985; de los cuales

exportó 951.156 por un valor FOB de US$1.718 millones.

Merece mención especial las pérdidas postcosecha, las cuales según el estudio adelantado por el Instituto de Investigaciones Tecnológicas tomando la producción agrícola de 1981 - 1982 con los precios al por mayor de mayo y junio de 1985 entregados por Corabastos, dió como resultado unas pérdidas de 1.009.250 de toneladas por un valor de $ 49.777 millones.

3. EL SECTOR INDUSTRIAL

La industria colombiana cumplió un primer período sobresaliente de crecimiento entre 1931 y 1939 " En esa etapa hubo años como los de 1934 y 1939 cuando la expansión en el producto económico de la industria registró las más altas tasas conocidas hasta entonces, con un crecimiento del orden del 15 y del 18% por año".

Desde 1945 y especialmente entre los años 1953 y 1956, la mayor importación permitió al país entrar en el ensamblaje de electrodomésticos, alcanzando unas tasas del 9.1% en 1953 y del 9.3% en 1954 en el crecimiento del producto industrial.

En la década de los sesenta, el país construye un postulado para encausar su desarrollo " El sector metalmecánico, que por cierto está en el mismo corazón del sector moderno, se revela cada día como uno de los que más intensamente absorbe mano de obra y, simultáneamente, como uno de los que crece con mayor empuje " se decía en esa época que la solución al desempleo no estaba en la búsqueda de " Tecnologías Intermedias".

En el año de 1967 el gobierno de Lleras Restrepo dió un marcado impulso a las exportaciones, gracias a éstas se amplió el mercadeo para productos industriales, se aseguró un abastecimiento regular de insumos importados, se abrieron nuevas fuentes crediticias para capital de trabajo con las líneas de crédito de Proexpo.

Desde 1970 la industria manufacturera adquirió una dinámica de crecimiento en su producción como pocas veces ha tendio en su historia de 50 ó 60 años en Colombia. La tasa quinquenal 1970 - 1975 de 39.8 arroja un promedio anual acumulativo de 6.9%.

En el período analizado no solamente ocurrió un gran aumento absoluto y relativo del valor de la producción industrial colombiana, sino un cambio cualitativo importante en su composición por ramas de industria y por tipos de productos. Así, por ejemplo, demostraron un gran vigor de crecimiento renglones como las construcciones mecánicas, las resinas artificiales, el papel, el azúcar, la industria automotriz, las fibras sintéticas y los electrodomésticos.

El factor básico que contribuyó más a la expansión de los sectores más dinámicos, fue sin duda la apertura hacia el mercado exterior, sin desestimar un considerable aumento en la demanda efectiva interna. En una situación intermedia de dinamismo se comportaron industrias como los alimentos elaborados, los textiles de algodón, la refinación de petróleo, las petroquímicas y las manufacturas de minerales no metálicos.

Referente a la inversión los sectores más favorecidos fueron la industria textil, la metalmecánica, la de los productos químicos diversos y los ingenios azucareros. La financia-

ción se dirigió preferentemente a atender los requerimientos de capital de trabajo, cada vez más grandes debido a la inflación, y sólo en menor cuantía a dotar a la industria de nuevos equipos de producción.

Desde 1980, la economía del país ha sufrido una de las más severas crisis del presente siglo, particularmente en el retroceso de la industria manufacturera que mostró tasas de crecimientos del 2.4% y 0.2% para los años 1981 y 1982 respectivamente. Un análisis global del desempeño de la economía - colombiana en 1982 señala que los dos problemas coyunturales más graves que la han afectado son, en su orden, la profunda y ya prolongada recesión de la actividad productiva y el creciente déficit comercial y cambiario.

Estos dos problemas están por demás, relacionados : el déficit externo genera inmensas presiones depresivas y contraccionistas que no han sido debidamente compensadas mediante el manejo de la política económica.

La actual administración del Doctor Belisario Betancur, se propuso reactivar la producción y consolidar el desarrollo económico mediante una serie de políticas dirigidas, expresamente, a fortalecer los sectores industriales, que debían reforzar el manejo de variables propiamente macroeconómicas, tales como la tasa de cambio, el gasto público y las variables monetarias, entre otras. Miremos entonces el comportamiento de la industria tomando el año de 1985 como muestra de estudio.

La producción industrial, en este año, fue menos, sensible que el comercio a las fluctuaciones de la demanda agregada, al mantener un volumen pendiente de órdenes de producción, los industriales lograron sostener unos niveles de actividad poco fluctuantes

durante 1985. Cuantificando los primeros meses del año el sector creció a un 4%, hasta llegar a una tasa acumulada del 3.1% en los diez primeros meses del año.

Estos resultados están, sin embargo, muy influídos por el comportamiento de algunos sectores de gran peso en la producción total, como son los alimentos, los textiles y el sector de minerales no metálicos, debido a las mayores ventas de cemento.

Es digno de resaltar como, para que haya un sector industrial fuerte se debe tener un comercio exterior con una balanza comercial ampliamente favorable al país, de lo contrario todo el aparato productivo entra en recesión, produciendo efectos nocivos, como los aumentos notables en la tasa de desempleo que algunos calculan alrededor del 16% de la fuerza laboral.

A continuación analicemos tres elementos más del modelo de desarrollo como son las importaciones, exportaciones y la deuda externa.

4. IMPORTACIONES

La economía colombiana seguirá dependiendo en buena medida de la situación vigente en el sector externo. El íntimo vínculo entre las importaciones y la formación de capital, por una parte, y la contribución al abastecimiento de materias primas, por otra, hace de los ingresos por exportaciones un ingrediente crítico para continuar con el modelo de desarrollo adoptado durante la última década.

Tomando en el año de 1983 el perfil de las importaciones, se puede apreciar como durante

[illegible]

[illegible]

[illegible]

el mencionado año, el país trajo del exterior mercancías por un valor de US$4.968 millones, discriminados en porcentajes de la siguiente manera :

		%
- Animales vivos y productos del reino animal	29.214.709	0.59
- Productos del reino vegetal	320.384.860	6.45
- Grasas y aceites (Animal y vegetal)	96.092.531	1.93
- Productos de la industria alimenticia	112.443.945	2.26
- Productos minerales	681.233.658	13.71
- Productos industria química	625.871.873	12.60
- Plásticos, caucho, resinas	214.740.418	4.32
- Pieles, cueros y sus manufacturas	3.117.673	0.06
- Madera, carbón vegetal y manufacturas	17.304.473	0.35
- Papel y materias primas fabricación papel	187.054.082	3.77
- Textiles y sus manufacturas	89.097.169	1.79
- Calzado, sombrería, paraguas, etc.	2.007.046	0.04
- Manufacturas de piedra, yeso, vidrio, etc.	36.382.747	0.73
- Piedras y metales preciosos	1.722.195	0.03
- Metales comunes	478.014.878	9.62
- Máquinas, aparatos y material eléctrico	1.227.092.754	24.70
- Material de transporte	647.894.563	13.04
- Instrumentos de óptica, fotografía	128.632.569	2.57
- Armas y municiones	34.274.693	0.69
- Productos diversos	18.230.776	0.37
- Objetos de arte, colecciones, etc.	167.851	3.37×10^{-3}
- Partidas especiales	17.104.536	0.34
	4.968.079.999	

El conjunto de medidas tomadas durante 1983 con el objeto de reducir las importaciones, se manifestaron claramente en la reducción de un 17.5% en el valor de los registros aprobados por el INCOMEX entre 1982 y 1983.

Las importaciones según el destino se discriminaron así :
Industria (43.8%), comercio (25.6%) y sector oficial (30.6%).
Según estudios del Banco de la República de los US$5.000 millones de importaciones del año 1983 solamente US$223 millones tuvieron como destino la producción agropecuaria, en materias primas e insumos y bienes de capital.

5. EXPORTACIONES.

	1984	1985
I. Animales vivos y productos del reino animal	38.118	35.116
II. Productos del reino vegetal	313.698	294.746
III. Grasas y aceites (animalesy vegetales)	1.276	1.239
IV. Produc. de la industria alimenticia	232.507	216.051
Total agropecuario y agroindustrial	585.599	547.152
V. Café	1.442.903	1.424.128
VI. Otras (combustibles, etc.)	500.423	587.251
Total exportaciones	2.528.925	2.65º.531

A pesar del estancamiento en la actividad económica en los países vecinos, del debilitamiento de la reactivación en los países industrializados y del deterioro en los precios internacionales de la mayoría de nuestros productos de exportación, las exportaciones

[illegible] durante el 1963 con el objeto de [illegible] las importaciones [illegible] [illegible] 12,3 [illegible] el valor de la [illegible] [illegible] [illegible] 1962.

[illegible]

[illegible]

[illegible]

no tradicionales registraron un considerable crecimiento durante 1985.

El valor total de las exportaciones diferentes de café fue de US$1.538 millones, cifra superior en un 21.2% a la registrada en el año 1984. El sector industrial fue el que más contribuyó en el aumento de las exportaciones, especial significación, el repunte de las confecciones textiles (29%), cueros y sus manufacturas (77.6%), productos editoriales y papel (40.3%), industria química (19.3%) y cemento (36.5%).

Las exportaciones del sector minero fueron aproximadamente US$100 millones de carbón, también obtuvieron buenos resultados el platino y las piedras preciosas.

En contraste, el sector agropecuario registró poco dinamismo, la variable precios sufrió un deterioro, sobresaliendo en productos como el banano, el algodón de fibra larga, la carne y en menor medida el azúcar. De otra manera, los productos con comportamiento favorable fueron las flores, el algodón de fibra corta y el tabaco.

6. LA DEUDA EXTERNA.

En el año de 1970 el país debía a los acreedores externos 1.776 millones de dólares, de los cuales 444 correspondía a los deudores particulares. De 1971 a la época actual, el desarrollo del proceso de endeudamiento ha tendido a dividirse en cuatro períodos.

1. Entre 1971 a 1974 el endeudamiento público creció a un promedio de 13.9% anual.

El aceleramiento se fundamentó en la necesidad de disponer de mayor cantidad de recursos internacionales para financiar el creciente déficit de la balanza de cuenta

corriente. Así para el año 1974 el total de la deuda era de 3.176 millones de dólares, de los cuales el 30% (952 millones) correspondía a la deuda externa privada.

2. En los años 1975 - 1978 ocurrió la bonanza externa colombiana, con excesos de capitales ofrecidos desde el exterior en condiciones atractivas. Al mismo tiempo, el gobierno fijó limitaciones al endeudamiento, así la deuda externa privada creció a un 6% anual y la pública lo hizo al 6.9%. De esta manera el total de deuda ascendió a 4.033 millones de dólares.

3. A finales de 1980 terminó el comportamiento ascendente de la "Bonanza" y el Plan de Integración Nacional, para sus inversiones precisó un sustancial endeudamiento con destino a los sectores minero y energético. En 1982 el total de la deuda ascendió a 9.410 millones de dólares, de los cuales 3.332 era deuda privada.

4. En los años comprendidos entre 1983 - 1986 se presenta un período crítico, como fruto del cierre parcial del crédito internacional. A septiembre de 1985 la deuda ascendió a 12.363 millones de dólares, siendo 3.494 millones de dólares correspondientes a la deuda privada.

El alto ritmo del endeudamiento ha ocasionado una aceleración del servicio de la deuda que- en coyunturas como la actual - presiona por un mayor endeudamiento para evitar colapsos cambiarios y mantener un adecuado ritmo de inversión.

Comparemos algunos indicadores de endeudamiento tomando los años : 1980 y 1984 en millones de dólares.

	PIB	EXPORT.	SALDO DEUDA	SERVIC. DEUDA	DEUDA PIB	SERVIC. EXPORT.
1980	26.160	4.296	6.300	812	24.1	18.9
1984	28.070	3.658	11.547	1.644	41.1	45.0

Según estos indicadores se muestra que la deuda está llegando a límites que entran a comprometer cualquier tipo de inversión futura por cuanto el servicio de la deuda respecto a las exportaciones en 1980 fue el 18.9% y para 1984 representa el 45%.

Del análisis de las anteriores variables, se concluye que el modelo de sustitución de importaciones no ha generado una respuesta satisfactoria al desarrollo económico del país, dando como consecuencia graves problemas sociales, entre otros, altas tasas de inflación, desempleo, analfabetismo, desnutrición, etc.

El Estado para dar vida real y concreta a su modelo de desarrollo cuenta básicamente con dos instrumentos :

La política fiscal y la política monetaria las cuales son aplicadas a los sectores económicos que el gobierno determina impulsar para el logro de los objetivos que se propone.

7. POLITICA AGROPECUARIA.

La política agropecuaria en los últimos años, 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 la tierra".

Las principales herramientas de política agraria han sido : Tecnología, crédito y reforma agraria.

a. TECNOLOGIA.

En el proceso de modernización tecnológica de la agroindustria colombiana se pueden identificar tres etapas más o menos diferenciables : la primera, que se llevó a cabo principalmente en las décadas de los años cuarenta y cincuenta, caracterizada en lo esencial, por su sesgo favorable a la mecanización. La segunda etapa se extiende desde mediados de los cincuenta hasta mediados de los años setenta y se define por su tendencia al uso de los agroquímicos (fertilizantes y plaguicidas). La tercera que se configura desde mediados de los años sesenta, se caracteriza por innovaciones genéticas combinadas con la extensión e intensificación de la mecanización y el uso de agroquímicos, configurando un " paquete tecnológico" cuya potencialidad productiva está condicionada al uso complementario de riego, fertilizante y plaguicidas.

Es de anotar que el proceso de mecanización acentúa el proceso de diferenciación de la agricultura moderna y la campesina

b. CREDITO.

Mencionamos los principales instrumentos del crédito agropecuario.

- Fondo Financiero Agropecuario, fue creado en 1973 mediante la expedición de la ley

5a de ese año. Sus objetivos son :

A. Capitalizar el sector agropecuario, a fin de incrementar la producción agrícola y ganadera, fortalecer el sector externo de la economía y solucionar las deficiencias alimenticias del pueblo colombiano.

B. Orientar la política agropecuaria, para garantizar un adecuado aprovechamiento de la tierra, el aumento del producto interno y la equitativa distribución del ingreso.

C. Propender por la utilización racional del potencial humano del sector rural.

- Fondo de Promoción de Exportaciones, PROEXPO.

Este fondo se creo en 1967 mediante la expedición del Decreto Ley 444, tiene como fin incrementar el comercio exterior del país y el contribuir a fortalecer la balanza de pagos y la diversificación de las exportaciones no tradicionales.

- Fondo Financiero Forestal.

Fue creado en 1977 mediante la expedición de la ley 28 de este año. Su objeto es otorgar crédito a mediano y largo plazo para fomentar la plantación, conservación, explotación e industrialización de los bosques del país.

- Cupo de Crédito Especial a favor de la Caja Agraria.

Este cupo tiene por objeto descontar los préstamos que la caja otorgue a los pequeños industriales y mineros.

- Cupo Ordinario y Especial a favor de los Fondos Ganaderos.

En el año 1968, mediante la expedición de la Resolución 62 de la Junta Monetaria, se creó un cupo de crédito ordinario y otro especial en el Banco de la República, el cual tiene como fin fomentar el desarrollo y la capitalización de los Fondos Ganaderos y de la Ganadería Nacional.

El crédito ha sido sin duda alguna, uno de los principales instrumentos utilizados por la política agropecuaria para fomentar la producción, capitalizar y modernizar el campo. Sin embargo, en los últimos años ha sufrido un retraso, fue así como en 1970 representaba el crédito agropecuario el 27% del PIB del sector y en 1981 paso a ser el 21% en tanto que como proporción del crédito total de la economía paso del 31.3% en 1970 al 17.8% en 1981.

El Fondo Financiero Agropecuario ha sido recortado para favorecer el sector financiero y para financiar industrias y entidades públicas en problemas.

C. REFORMA AGRARIA.

Los indicadores económicos y sociales muestran un relativo mejoramiento en el sector rural en las últimas dos décadas, especialmente en aquellas áreas geográficas donde la la agricultura se ha desarrollado en forma avanzada y tecnificada como respuesta a las exigencias de una agroindustria naciente, es el caso del Valle del Cauca y ciertas zonas del Tolima. Sin embargo, en las zonas de minifundio, subsisten la pobreza caracterizada por altas tasas de mortalidad, un alto grado de analfabetismo, deficientes servicios de vivienda , agua y altos niveles de desnutrición.

La experiencia obtenida con la Ley 135 que creó la Reforma Agraria en 1961 y con ella al INCORA, dejó en claro para inicios de los 70, que se hacía necesaria la adopción de un tratamiento integral de los problemas del campo, entre los cuales se manifiesta la estructura de tenencia, para garantizar una distribución del ingreso que permitiera el acceso a la educación, a la salud y la vivienda, además del crédito, asistencia técnica y mercadeo, con estas premisas el Estado creó el DRI, orientándolo a beneficiar a la pequeña y mediana propiedad mediante servicios de apoyo a la producción como el crédito, vías de acceso y la electrificación entre otras, cubriendo a 275 de los 985 municipios que tiene el País. Analizando estos instrumentos aplicados, se aprecia como aunque la Reforma Agraria através del INCORA compró 426.607 hectáreas, expropió 63.167 has y extinguió el dominio de 833.319 has para un gran total de 1.677.116 has que afectaron a 4.543 predios y que permitieron dotar a 53.695 familias de un promedio de 18 has por unidad familiar y darle título a otras 236.428 familias, beneficiándose un total de 290.000 familias con cerca de 8 millones de has, estas medidas no fueron suficientes para solucionar el problema agrario, porque de 4.350.000 has que el país explota, existe una gran área en ganadería extensiva o que permanece aún improductiva.

En cuanto al DRI, hasta 1983 se habían beneficiado 18.000 usuarios con $1.317 millones en préstamos nuevos; se habían otorgado igualmente 109.348 créditos para producción, construído 2.285 kilómetros de carreteras, atendido 187.331 usuarios rurales con servicios de electrificación y se habían construído y mejorado 1.086 aulas, entre otras actividades, mostrando mejoras en la producción y el ingreso en regiones como el Oriente Antioqueño y el Valle de Tenza, mientras otros proyectos como el de Lorica en Córdoba tuvo resultados poco halagadores.

Todos estos esfuerzos realizados hasta el momento, ciertamente han aminorado la pobreza y la injusticia social, pero no han sido suficientes para erradicarla.

La intensificación de estos programas exige la canalización de cuantiosos recursos del sector oficial, el cual se ve limitado por las agudas restricciones fiscales del Estado en los últimos 4 años. Por ello se exige entonces, una reorientación en las prelaciones actuales y futuras del gasto público y una modificación sustancial del modelo de desarrollo que garantice comercialización, precios, estabilidad y mercadeo a la producción agropecuaria que se promueva e impulse.

La Reforma Agraria y el apoyo a los sectores marginados son sin duda, dos grandes imperativos inmediatos. Pero ellos, sólo resuelven en parte el problema de la producción de alimentos y materias primas agropecuarias requeridas por la industria de transformación. Es indudable el hecho de que el sector agropecuario es el que puede responder más positivamente a la economía nacional en el corto plazo, mediante la generación de divisas. Las exportaciones agropecuarias generan más del 70% de las divisas del país y, por lo tanto sin su contribución sería imposible el desarrollo económico general. Por ello, en la medida en que se logre dinamizar a este sector, se podrá restablecer unas actividades claves en la generación de empleo y en el freno al éxodo masivo de la población rural hacia las ciudades, creando una situación que ha conducido a que un 25% de la población que está aún ubicada en zonas rurales, deba generar los alimentos y materias primas para el 75% de la población que ahora vive en las ciudades. Estas circunstancias han hecho imperativa la adopción de nuevas variedades, intensificación en el uso de fertilizantes y agroquímicos, la adecuación de tierras, la introducción de una amplia gama de equipos

y maquinaria y aún de procesos fabriles como el caso de las flores, la avicultura, la caña de azúcar, la palma africana y el banano, haciendo en conjunto que la agricultura sea más productiva. Es así como en el momento, se han consolidado y establecido importantes zonas que se constituyen en verdaderos polos de desarrollo agrícolas y agroindustriales como el Valle del Cauca, el Tolima, Antioquia, el Viejo Caldas, parte del Huila, el Piedemonte Llanero, Sur del César, el Valle del Sinú y Urabá entre otros.

Por ello, se requiere entonces que la política de Reforma Agraria que se adopte sea integral y esté destinada a estimular la producción de alimentos, a incentivar la generación y ahorro de divisas, a incorporar nuevas tierras al proceso productivo garantizando el uso racional de los recursos naturales y a crear empleo. Justificándose indiscutiblemente la implementación ágil y oportuna del proceso de redistribución de las tierras inadecuadamente explotadas en aquellas zonas del país, donde la estructura de la tenencia de la tierra se haya convertido en un obstáculo para que la población campesina participe del proceso productivo.

Pero lo anterior, deberá compatibilizarse con la incorporación de los campesinos a la tierra mediante la promoción de formas modernas de organización de la producción, en particular para cuando se trate de producir bienes exportables a fin de garantizar su participación en el mercado y hacer participativo el reintegro monetario del valor agregado tanto en la producción primaria, como en la de transformación. Aunando a lo anterior, la reforma deberá contemplar aspectos relacionados con el mercadeo, mediante reglamentaciones como la expuesta por la SAC, sobre las sociedades de Mercadeo, " las cuales estarían organizadas por asociaciones de productores, agentes privados y entidades públicas descentralizadas que incluyan la prestación de servicio de infraestructura,

organización de subastas (especialmente para perecederos), recibo de productos en consignación y el pago de contado al productor".

Queda pues, por verse lo que sucederá con el próximo gobierno, el cual como ha planteado el Doctor Virgilio Barco Vargas, se basará en una "reforma agraria integral, que no sólo incluya el aspecto de la tenencia de la tierra y la incorporación a la producción de grandes extensiones ociosas, sino también la inclusión de factores que conduzcan al aumento de la inversión y la productividad, dotación de infraestructura física, aplicación de nuevas y adecuadas tecnologías, garantías en la comercialización, acceso amplio al crédito, apoyo al procesamiento y el acopio, promoción de las formas asociativas y el acceso a herramientas, insumos y servicios sociales del Estado para todos los campesinos sin discriminación".

8. POLITICA INDUSTRIAL

a. La actual administración se propuso reactivar la producción y consolidar el desarrollo económico mediante una serie de políticas dirigidas, expresamente, a fortalecer las actividades industriales, que debían reforzar el manejo de variables propiamente macroeconómicas, tales como la tasa de cambio, el gasto público o las variables monetarias, entre otras.

b. <u>Política de Comercio Exterior.</u>

A la política de comercio exterior, le correspondió la "revisión de la estructura de protección efectiva a la industria", en particular aumentar los bienes de capital a niveles que permitan realizar la sustitución de importaciones propuesta en el Plan de Desarrollo.

En cuanto a exportaciones, se propuso mantener niveles adecuados y flexibles de subsidios buscando su asignación selectiva hacia los productos de mayor ventaja comparativa.

En lo que respecta a políticas industriales de largo plazo, en el área de comercio exterior el plan preveía varias acciones con el fin de mejorar la eficiencia de los procesos de exportación :

- Creación de un sistema de información de mercados,
- Mejoramiento de los servicios portuarios,
- Ampliación de los sistemas de transportes,
- Simplificación de trámites y la reglamentación de las actividades en las zonas francas.

Además se propuso la especialización de la industria nacional y el mejoramiento de los sistemas de control de calidad.

c. Política Arancelaria.

Esta ha buscado una mayor protección a la producción de bienes de consumo y al equipo de transporte y niveles más bajos para las materias primas y los bienes de capital. Así, por ejemplo, la protección efectiva para insumos agrícolas se redujo un 25% y la correspondiente a los bienes de capital para el agro en 34%. Esta medida parece haber sido inducida por el afán de reducir las presiones de costos sobre la producción rural. Sin embargo, puesto que en muchos casos se llegó a niveles de protección excesivamente bajos, e incluso negativos, su consecuencia más importante ha sido desestimular la producción nacional de aquellos bienes en que los aranceles son bajos, lo que puede resultar contrario al propósito de la reducción de costos en el sector.

d. Control de Importaciones.

Este mecanismo se ha utilizado para regular la salida de divisas, para ello prácticamente todo el arancel quedó bajo las modalidades, de licencia previa y prohibida importación.

e. Política Exportaciones.

Esta política, en el actual gobierno, persigue en el corto plazo ampliar la demanda por bienes industriales, en el largo plazo la promoción de exportaciones, especialmente en sectores no tradicionales, buscando cambiar la estructura industrial para hacerla menos dependiente del mercado interno.

Como mecanismos de subsidios se pueden mencionar, el CERT (Certificado de Reembolso Tributario), el Plan Vallejo, el sistema SIEX que permite la libre importación de insumos para la producción de bienes de exportación y el crédito de PROEXPO.

No obstante la tendencia ascendente del conjunto de los subsidios, las exportaciones de manufacturas registran una evolución poco alentadora, en especial entre 1982 y 1984, cuando caen en forma continua.

f. Política Tributaria.

Según el plan, el impuesto a las ventas debía utilizarse como un instrumento fiscal para fortalecer el desarrollo industrial, sin embargo sus resultados han sido netamente fiscalistas más que un estímulo a la actividad industrial, propiciando efectos negativos para algunos sectores. Así, el aumento de la tarifa para bienes de consumo básicos como textiles, prendas de vestir y calzado, implicó efectos regresivos no depreciables, contrarios a la expansión de la demanda en esos y otros sectores de la producción. De igual forma, el

aumento de la tarifa a los bienes de capital fue desestimulante para la inversión y para la producción. El efecto fue aún más desfavorable, sobre el sector metalmecánico puesto que se mantuvo la exención de gravámenes a los bienes de capital importados con destino a las industrias básicas, que se había establecido desde 1974.

Dados los bajos niveles de protección efectiva de este sector, el mayor impuesto a las ventas de bienes de capital implicó así un desestímulo adicional difícil de conciliar con el objetivo de desarrollar el sector.

De otra parte, ni el alivio a la doble tributación ni el estímulo a la emisión de acciones resolvieron el problema de la preferencia por el endeudamiento, cuyo origen está en el hecho de que los intereses sean deducible como costo... Por consiguiente, fue poco lo que se avanzó en el propósito de frenar el financiamiento e incentivar por consiguiente la capitalización empresarial.

D. POLITICA FINANCIERA.

En el Plan se consideraba que la política financiera para el sector industrial se debía orientar al objetivo de lograr la reactivación industrial... a largo plazo... y la modificación de la estructura industrial mediante el fomento a los sectores no tradicionales, dirigidos a la recuperación y consolidación de las exportaciones industriales.

... las principales decisiones de política..... fueron :

1. Creación de cupos especiales para sectores con dificultades financieras, los cuales favorecieron a empresas de los sectores siderúrgico, textil, obras públicas y minería.

2. La expedición de medidas para el fomento de la capitalización empresarial a través del F.C.E. (Fondo de Capitalización Empresarial), creado mediante resolución No. 116 de 1983 para financiar la compra de nuevas emisiones de acciones de las empresas o de bonos convertibles en acciones.

En un principio, este fondo se limitó a los sectores manufacturero, de la construcción, y el comercio interno, pero posteriormente (Resolución 55 de 1985) se amplio hacia las actividades del comercio exportador y el transporte aéreo.

Aunque la utilización del FCE no ha tenido el dinamismo que se esperaba, desde su creación se han más que duplicado los promedios históricos de capitalización empresarial.

3. La creación de un mecanismo de reprogramación de la deuda externa de las empresas privadas, según resolución 33 de 1984... Este sistema se orientó a favorecer un número reducido de grandes empresas fuertemente endeudadas en el exterior.

4. La modificación de las condiciones de redescuento de los recursos del Fondo Financiero Industrial (FFI) y el Fondo de Inversiones privadas, mediante resolución 109 de 1983. El propósito de esta medida fue aumentar la intermediación financiera de estos fondos. A pesar de estas medidas, la concesión de créditos a través de los Fondos ha sido muy poco dinámica, habiendo disminuído en términos reales, tanto en 1984 como en 1985.

Como se deduce de este resumen sobre las principales medidas sobre financiamiento industrial, el problema que mayor atención recibió por parte de la política económica,

fue el relacionado con la falta de capitalización y el exceso de endeudamiento de las empresas.

Así, los hechos demostraron que resulta difícil asignarle un papel activo a una variable que, como el crédito, tendría más bien a depender del estado general de la producción y de la situación y solidez de las empresas.

E. POLITICA DE PRECIOS.

Las prácticas de control de precios han sido utilizadas en forma selectiva como uno de los instrumentos de la política industrial colombiana... El tema no aparece siquiera mencionado en el Plan 1983 - 1986.

Los productos industriales sujetos a controles de precios no constituyen tampoco un grupo homogéneo; entre ellos se cuenta algunos productos de consumo masivo como las gaseosas, las cervezas y los productos farmaceúticos, bienes de consumo suntuario, como son los vehículos privados; algunos insumos de agricultura (abonos, fertilizantes, pesticidas); materias primas para la industria, especialmente productos químicos; insumos para el sector transportador, como llantas y neumáticos; o para la construcción, como el cemento; e incluso bienes de capital, como los vehículos de servicio público.

De todo lo anterior se concluye entonces que las políticas económicas sectoriales llevadas a cabo en los últimos gobiernos no han logrado generar una dinámica a la economía que logre expandir las variables macroeconómicas como son producción, empleo, inversión, exportaciones y en general la demanda agregada. Por el contrario la contrastación de las políticas planteadas anteriormente alrededor de los diversos sectores productivos

han generado por su incoherencia y la ausencia de planeación, en las mismas, efectos de desgregación en los esfuerzos por reactivar la economía, agudizando más bien los desequilibrios económicos, sociales y políticos, al propender el desarrollo de unos sectores a costa de otros, como ha sucedido con el subsidio del sector agropecuario en favor del industrial y financiero.

Así el modelo de sustitución de importaciones y las políticas implementadas en el mismo no han logrado integrar las diversas actividades productivas en función de los objetivos de un mejor bienestar social de toda la población.

Analicemos algunas acciones en el replanteamiento del desarrollo. Según algunos estudiosos del tema las opciones de estrategias pueden clasificarse en tres :

a. Las que buscan solucionar el problema del sub-desarrollo concentrando el esfuerzo en el objetivo de rescatar de la pobreza a las zonas más desprivilegiadas de la sociedad;

b. Las que consideran que la clave del desarrollo está en la promoción de las exportaciones;

c. Las que le dan importancia simultánea a la dinamización del sector externo, al crecimiento del mercado interno y a la transformación social.

Para proseguir el presente trabajo, adoptamos la tercera estrategia, ya que ella no se basa en un sólo objetivo, y depender de él para lograr el desarrollo, sino en una combinación de ellos, lo cual parecería asegurar un más armonioso desenvolvimiento de la economía.

Enunciemos los elementos que componen esta estrategia de desarrollo.

a. La adopción de una política expansiva del crecimiento, a través de programas macroeconómicos que estimulen al máximo la utilización de nuestro recurso más abundante, la mano de obra, y que fomenten la inversión.

b. El crecimiento de los dos sectores principales de producción, la agricultura y la industria, deberá buscarse simultáneamente, haciendo una integración sectorial de actividades y políticas. No debe considerarse que un sector debe arrastrar al otro. El crecimiento del sector rural y la transformación estructural del mismo, mediante una reforma agraria, son indispensables para solucionar los problemas sociales del campo, para producir los alimentos que necesita el mercado interno y para contribuir a las exportaciones.

El crecimiento industrial, por su parte, genera empleo, nuevas exportaciones e incorpora tecnología.

c. El aparato productivo se desarrollará atendiendo la expansión del mercado interno y la promoción de exportaciones, de acuerdo a nuestras "ventajas comparativas".

d. Se buscará un incremento de la productividad, la creatividad, el aumento de la inversión, y la creación de un conjunto de unidades de producción con capacidad competitiva mundial.

e. La política de cambio social se coordinará y ccomplementará con la política de crecimiento, dirigiéndola a mejorar los ingresos de los sectores atrasados, empezando por

las áreas rurales tradicionales y por el sector informal urbano, y en general que todas las personas tengan acceso a las oportunidades de educación, salud y medios de capital.

Con base en la anterior estrategia, no se hablaría solamente de política agropecuaria, sino de política agroindustrial con los siguientes elementos :

a. Incentivar, con medidas fiscales y monetarias, la creación de un sistema agroindustrial, que eleve los niveles nutricionales de las clases menos favorecidas y que preferentemente sean intensivas en mano de obra.

b. Efectuar la reforma agraria de tal manera que sea el punto de partida e instrumento de un desarrollo económico general que cobije con sus efectos a la gran masa. Desarrollo que no consiste sólo en el aumento del ingreso global sino esencialmente en la transformación del sistema de vida del pueblo y en la redistribución del poder económico, político y social.

c. Crear en forma efectiva la infraestructura necesaria para que Colombia se convierta en país exportador, esto es creación de un sistema de información de mercados, ampliación y mejoramiento de las redes viales, mejoramiento y tecnificación de los puertos, equipo de transporte, red de frío, creación de una legislación ágil, creación de zonas francas agroindustriales, etc.

d. Crear una línea de crédito de fomento que cubra simultáneamente las diferentes actividades que forman básicamente la agroindustria. Esta línea debe considerar que el crédito " sea suficiente y oportuno, como también las condiciones de amortización

y tasas de interés" deben amoldarse al tipo de inversión que se esta financiando.

e. Extender los beneficios de la Ley 5a, a las empresas agroindustriales que desarrollen producción y transformación y que el bien final conserve un porcentaje determinado de materia prima agropecuaria.

f. Desarrollar un aparato productivo propio y no dependiente para los procesos agroindustriales y cuyos beneficios se irradien a la economía campesina.

g. Establecer un sistema eficiente de información agropecuaria sobre volúmenes de producción y precios de los productos básicos para la alimentación.

h. Fomentar la creación de asociaciones de productores para que establezcan directamente sus sistemas de distribución y mercadeo.

i. Centralizar la planificación y promoción de la agroindustria en un ministerio, asignándole funciones y recursos adecuados para tal fin.

j. Impulsar el desarrollo tecnológico, mediante una investigación selectiva en lo que respecta a determinados productos teniendo en cuenta : " su importancia desde el punto de vista de la nutrición y la preferencia de los consumidores; la generación de empleo y de divisas los requerimientos de la industria que lo utilizan, el ingreso de quienes intervienen en su cultivo y consideraciones de su manejo de postcosecha.

k. Reformular las funciones del Idema de tal manera que maneje precios de sustentación

para todos los productos básicos agrícolas, buscando sistemas de conservación para las épocas de cosechas.