PROYECTO COOPERATIVO DE INVESTIGACION SOBRE TECNOLOGIA AGROPECUARIA EN AMERICA LATINA (PROTAAL)

Circulación Restringida

ESTUDIO DEL PROCESO DE GENERACION, DIFUSION Y ADOPCION DE TECNOLOGIA EN LA PRODUCCION AZUCARERA EN EL VALLE DEL CAUCA

CAPITULO IV. LA POLITICA ECONOMICO-SOCIAL

(Primer Borrador. Para Uso Interno)

Equipo de Coordinación

INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS - OEA

Bogotá, Colombia, Noviembre de 1978

CONTENIDO

Pag.

INDICE DE CUADROS

INDICE DE GRAFICOS

CAPITULO IV. LA POLITICA ECONOMICO-SOCIAL

1. INTRODUCCION: LOS INSTRUMENTOS DE LA POLITICA ECONOMICO-SOCIAL

La política económico social es el instrumento de participación o intervención del Estado de mayor relevancia en cuanto al funcionamiento de la estructura productiva. En este sentido las características de la política que el Estado instrumenta afecta el funcionamiento del sistema económico en general y de cada industria en particular en una serie de formas que es importante analizar.

Un primer efecto se refiere a las condiciones estructurales de la industria. El capítulo anterior (III) estuvo dirigido a describir y caracterizar los rasgos principales de la estructura productiva del sector azucarero de Colombia. Si bien muchos de estos rasgos, tal como se ha señalado, son resultado de las características particulares de la industria analizada, un cierto número de aspectos específicos de dichas características han sido históricamente determinadas, por las acciones del Estado en el campo de la política económico-social.

Un segundo efecto se refiere a la influencia de la política sobre las posibilidades de negociación de los distintos grupos sociales y por lo tanto, la forma en que se distribuyen los excedentes generados. En este sentido las acciones del Estado principalmente en cuanto a la fijación de precios y regulación del mercado tiene una fuerte influencia en la forma en que se distribuyen los excedentes entre el sector productor y el sector consumidor.

El efecto que la política económico-social tiene, sobre los parámetros económicos enfrentados por las unidades productivas determina el comportamiento productivo de las mismas. Las decisiones microeconómicas que las mismas tomen en cuanto a asignación de recursos, selección de productos y adopción tecnológica (demanda real) determinan a su vez los niveles de producción y en el largo plazo, las mismas variables estructurales descritas anteriormente.

Una de las hipótesis básicas planteada en este estudio se refiere a la interrelación entre las características estructurales de una industria determinada y por lo tanto, la naturaleza y poder relativo de los actores sociales vinculados a dicha industria y las decisiones del Estado en cuanto a la política económico-social instrumentada. En este sentido se ha planteado que las características particulares de la política instrumentada será función del poder relativo de cada uno de los grupos sociales con intereses en la producción estudiada y del grado de autonomía relativa del Estado respecto a dichos grupos sociales.

Por otro lado, también se ha planteado que las características de la política económico-social afectará la demanda por tecnología de las unidades productivas vinculadas a la etapa agrícola, convirtiendo la demanda estructural en demanda real,

Adicionalmente dichos efectos podrán ser diferenciados en los distintos tipos de empresas que componen el universo de empresas productoras de caña de azúcar. En este sentido la demanda real por tecnología y las posibilidades de

adopción efectiva de la tecnología disponible por parte de los distintos tipos de empresa podrá ser afectada por las características cualitativas de la política instrumentada.

Siguiendo esta línea de razonamiento de este capítulo (Capítulo IV) los siguientes cuatro temas:

a. Identificación de los instrumentos de política que hayan tenido relevancia en la determinación del comportamiento del sector azucarero de Colombia

b. La descripción y análisis de las características centrales de las decisiones del Estado respecto a estos instrumentos y consecuentemente las características cualitativas de la política instrumentada durante el período estudiado.

c. La participación que los principales actores sociales tuvieron en las decisiones del Estado y

d. El impacto de dichas políticas en el proceso de generación y apropiación de excedentes por parte de dichos actores y la forma en que este proceso determina la demanda real por tecnología.

a. Selección de los instrumentos de Política Relevantes.

Los instrumentos de política economico-social a disposición del Estado en el caso de la producción agropecuaria son los siguientes:

a. Política de precios, comercialización y exportación.

b. Políticas de Crédito incluyendo los elementos vinculados a la política monetaria y aquellos específicos a las operaciones de crédito tales como las adjudicaciones de líneas de crédito, montos de las mismas, cobrados, etc.

c. Políticas referidas al uso de la tierra tales como reforma agraria, colonización, etc.

d. Política salarial y de beneficios sociales, y

e. Política impositiva particularmente la referida al factor tierra.

El análisis desarrollado en el Capítulo II de este estudio referido a la política instrumentada para el sector agropecuario en su conjunto, muestra con bastante claridad la ausencia de medidas claves, efectivas y diferenciadas para el sector agropecuario en la mayoría de los instrumentos mencionados.

Por ejemplo, en el caso de las políticas de tierras (Reforma Agraria) e impositiva si tien el Estado, en distintas oportunidades, manifestó su interés y dedicación a utilizarlas como mecanismos de transformación rural; el análisis desarrollado en el capítulo 2 indica que la instrumentación de las mismas no correspondió en su magnitud a dichas manifestaciones. Por otra parte dichas políticas no fueron instrumentadas de forma específica para distintos productos o regiones.

No obstante esto en el caso de la política de tierras ya se ha indicado que en el caso de la producción de azúcar la misma podrá haber tenido algún efecto indirecto de cierta significación al motivar a los ingenios a desprenderse del control directo de las tierras distribuyéndolas, a título individual, entre los propietarios de los ingenios.

En el caso de la política impositiva aplicada al sector azucarero la misma, en términos generales, no se diferencia ni de la aplicada al resto del sector agropecuario ni de la aplicada al resto de los sectores productivos. En este sentido la política impositiva no ha sido un instrumento de política que haya sido utilizado específicamente en términos de alterar las condiciones de acumulación en un sector determinado como el del azúcar.

Similarmente la política salarial y de prestaciones sociales tampoco ha sido instrumentada en este sentido y, por otra parte, ha sido de escasa aplicación en el sector azucarero y particularmente en la etapa agrícola. /1.

Los comentarios previos están dirigidos a señalar y enfatizar que los únicos instrumentos de política que muestran claramente un cierto grado de especificidad en el caso de la industria azucarera son aquellos referidos a la política de precios, comercialización y exportación y en menor grado la política crediticia.

En este sentido y particularmente en el caso de la política de precios el

1/ Para un tratamiento del tema ver, por ejemplo Kalmanovitz (pp. 215) y César Gómez.

Estado mostró tal como se verá en la sección siguiente un considerable grado de intencionalidad en el manejo de los instrumentos de política convirtiéndola en un elemento central en el proceso de generación y apropiación de excedentes.

Por esta razón, el análisis de este capítulo estará centrado en esta política y en menor grado en la política de crédito.

IV. 2. LA POLITICA DE PRECIOS, COMERCIALIZACION Y EXPORTACIONES

a. Introducción.

La política de precios para el azúcar conjuntamente con las dos áreas de acción más directamente vinculadas al proceso de determinación de precios es decir, la comercialización interna del azúcar y la política de exportaciones, son las áreas en que históricamente el Estado ha tenido una mayor intervención.

Dicha intervención del Estado y las propias características de integración vertical hacia adelante de los ingenios /1 son los rasgos característicos y centrales del proceso de determinación de precios en el sector azucarero.

Dado que el azúcar es comercializado en dos tipos diferentes de producto, azúcar crudo y azúcar blanco, (azúcar sulfitado y azúcar refinado) es necesario analizar el proceso de determinación, del precio de cada uno de estos dos productos de forma independiente.

1/ Los términos integración hacia adelante y hacia atrás se refieren al proceso de integración de los ingenios hacia el proceso de distribución y al proceso agrícola de producción de caña, respectivamente.

Este análisis incluirá la participación del Estado en la determinación del precio de cada uno de estos productos y las decisiones más relevantes que el mismo ha tomado en este respecto para posteriormente evaluar la influencia que los principales actores sociales tuvieron en estas decisiones.

b. La política de exportaciones y el proceso de determinación del precio del azúcar crudo para exportacion

1) Elementos que intervienen en la determinación del precio.

Inversión del Estado en el proceso.

En la sección 6 del capítulo III se argumentó que Colombia es un tomador de precios en los dos mercados en los cuales coloca su azúcar de exportación. Más aún, si bien el precio en el mercado de Estados Unidos ha sido en general considerablemente superior al vigente en el mercado libre internacional, las cantidades colocadas por Colombia en el mercado de Estados Unidos están regidos por un sistema de cuotas sobre el cual la industria azucarera parece haber tenido poca influencia.

A partir del precio percibido en el mercado internacional, que surge de las cantidades colocadas en cada uno de los mercados como proporción de las

cantidades totales, el precio efectivamente percibido por los ingenios depende de una serie de instrumentos de política que afectan el precio final percibido por los ingenios ya sea en forma directa o por intermedio de subsidios indirectos.

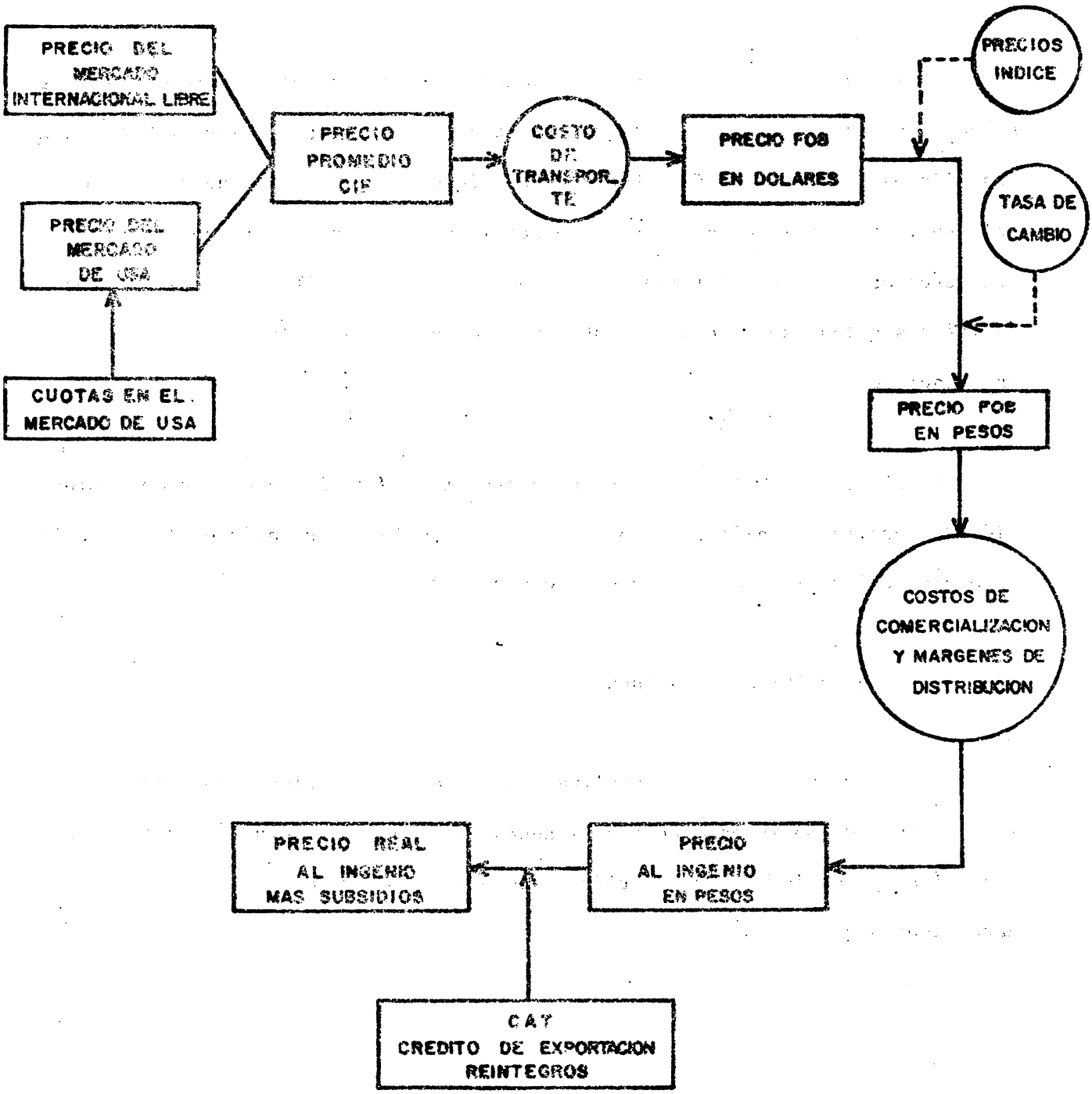
De dichos instrumentos los principales son: a) la tasa de cambio al cual se negocian los dólares percibidos por las exportaciones; b) los precios índices fijados por el Estado; estos últimos tienen importancia cuando difieren del precio real y la tasa de cambio oficial es distinta de la tasa de cambio del mercado; c) los certificados de abono tributario (CAT) y d) subsidios indirectos a las exportaciones instrumentados a través de la política de las exportaciones

El gráfico IV.2.1 presenta de manera sintética el proceso de determinación del precio del azúcar crudo para la exportación, mostrando el lugar de incidencia de los distintos elementos mencionados.

2) La política del Estado

Durante el período analizado el Estado ha utilizado los distintos instrumentos de política mencionados aunque con un considerable grado de variabilidad y no siempre con claridad y coherencia en relación a objetivos predeterminados.

GRAFICO IV. 2. I. Determinación del precio percibido por los Ingenios por el azúcar destinado a la Exportación.



En este sentido, cabe distinguir dos períodos claramente diferenciados, el primero de los cuales llega hasta la reforma cambiaria y de política exterior iniciada en 1967.

Durante el primer período, la política de exportaciones en general y particularmente en el caso del azúcar no tuvo mayor claridad. Entre los hechos sobrantes cabe destacar que la Reforma Administrativa de 1960, creó una sección de exportaciones en el Ministerio de Fomento.

A esta sección se le encomendó la realización de Estudios para ubicar productos potencialmente exportables, así como la promoción de los contratos del " Plan Vallejo " /1, la tramitación de los registros de exportación y el enlace entre exportadores colombianos e inversionistas o importadores extranjeros.

Estas funciones fueron absorbidas en 1964 por la recién creada Superintendencia de Comercio Exterior. La " División de Fomento de las Exportaciones " de la Superintendencia asumió también otras funciones,

1/ El Plan Vallejo es un sistema creado por la Ley 1a. de 1959 para la exención de impuestos de importación a las materias primas y bienes de capital extranjeros utilizados en la producción para la exportación.

tales como la promoción de ferias internacionales y la centralización de la financiación a la actividad exportadora.

No obstante, la creación de estas secciones especializadas en la promoción de exportadores no se tradujo en una centralización de la acción estatal en este campo. Las otras entidades y departamentos institucionales que participaban en la dirección y control de la actividad exportadora eran: la Oficina de Control de Cambios y algunos departamentos del Banco de la República; la sección de Economía Externa del Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos; la Oficina de Economía del Ministerio de Relaciones Exteriores; las Oficinas de Planeamiento de los Ministerios de Fomento, Agricultura Minas y Petróleo y la Dirección Nacional de Aduanas.

Por otra parte con anterioridad a la creación del Fondo de Inversiones Privadas en 1963 no se había hecho explpicito en ningún programa de crédito oficial el fomento a las exportaciones como criterio para conceder financiación a alguna actividad productiva. En este sentido la creación en 1965 del mecanismo de "reintegros anticipados" constituyó al mismo tiempo, una fuente indirecta de financiación a aquellos exportadores que conseguían crédito externo al proveerles anticipadamente capital de trabajo.

En cuanto al manejo cambiario durante este periodo se hacen dos devaluaciones importantes en 1957 y 1962, las cuales inciden notablemente en el precio percibido por el sector productor por el azúcar exportada. (ver cuadro IV.2.1) Sin embargo dichas devaluaciones no persiguen objetivos específicos para el

CUADRO IV.2.1 PRECIO DEL AZUCAR CRUDO PARA EXPORTACION, COLOMBIA 1955-1977.

	Mercado Libre Mundial		Mercado de U.S.A.		Precio ponderado por cantidades exportadas dólares constantes por Kg. (en centavos de U.S.$).		Tasa de cambio (a) (Pesos por dólar)	Precio FOB en pesos por Kg.			Márgenes de comercialización en pesos por Kg.	Precio Ingenio Pesos por Kg.	CAT Equivalente pesos por Kg.	Precio Ingenio Ajustado al CAT Pesos por Kg.
	Dólares Corrientes Kg./1**	Dólares constantes de 1974 Kg. (En centavos de U.S.$)	Dólares corrientes* (En centavos de U.S.$) Kg.	Dólares constantes de 1974 por Kg.	¢ U.S.$ Corrientes	¢ U.S. constantes de 1974		Pesos corrientes	Pesos constantes de 1970 /2	/3				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)
51							2.38							
52							2.51							
53							2.51							
54							2.51							
55	7.14	13.62	11.02	21.03	7.13	13.62	2.51	0.18	0.85	0.87			NE	
56	7.67	14.31	11.24	20.55	7.67	14.31	2.51	0.19	0.86	0.85			NE	
57	11.37	20.79	11.63	22.09	11.37	20.79	5.27(b)	0.60	2.14	2.59			NE	
58	7.72	14.59	11.92	22.55	7.72	14.59	6.10	0.47	1.47	1.59			NE	
59	6.55	12.65	11.79	22.81	6.54	12.65	6.10	0.40	1.11	1.27			NE	
60	6.92	13.13	11.79	22.37	6.92	13.13	6.35	0.44	1.19	1.29			NE	
61	6.41	12.04	11.81	22.11	11.02	20.68	8.79(c)	0.97	2.42	2.63			NE	
62	6.57	12.21	12.34	22.77	11.77	21.87	11.13	1.31	3.19	3.33			NE	
63	18.34	34.50	16.2	22.90	12.43	22.90	9.98	1.24	2.43	2.56			NE	
64	12.94	23.52	13.18	23.96	13.18	23.96	12.78	1.68	2.80	2.98			NE	
65	4.67	8.42	12.78	23.04	7.33	13.21	13.50(d)	0.99	1.52	1.61			NE	
66	4.10	7.25	13.29	23.52	7.80	13.81	13.50	1.05	1.36	1.48			NE	
67	4.39	7.69	13.93	24.45	6.75	11.85	15.76	1.06	1.29	1.37			0.21	
68	4.38	7.16	14.41	25.66	5.44	11.77	15.83	0.92	1.06	1.10			0.17	
69	7.43	12.76	14.88	25.62	10.10	17.39	17.85	1.80	1.93	1.98			0.30	
70	8.27	13.34	15.30	24.67	11.59	16.70	18.45	2.17	2.17	2.17			0.33	
71	9.46	15.65	15.29	24.65	12.18	18.43	19.94	2.43	2.19	2.20			0.33	
72	16.38	22.51	17.61	24.18	16.81	23.09	21.87	3.67	2.78	2.92			0.44	
73	21.13	24.14	19.84	23.40	20.43	23.30	23.64	4.83	2.86	3.16			0.47	
74	66.10	66.10	61.44	61.44	62.16	62.16	24.06	15.20	7.06	8.14			1.22	
75	45.15	39.67	46.38	40.68	46.02	40.37	30.93	14.23	4.94	5.99			0.01	
76	25.52	19.77	25.41	19.70	25.42	19.71	34.70	8.82	1.97	3.03			0.00	
77	16.12	12.67	24.22	16.92	N.D.	N.D.	36.73	N.D.	N.D.	N.D.				

* Los precios del mercado estadounence, que normalmente se dan con base CIF Nueva York han sido convertidos a base FOB puertos del Caribe para hacerlos comparables con los precios del mercado libre mundial.

** De 1948 a 1960 precio FOB puerto Cubano. De 1961 en adelante precio FOB puertos del Caribe (incluso Brasil) Se trata de precios a granel (contrato No. 11 de la Bolsa del café y del azúcar de Nueva York) (Notas de FEDESARROLLO)

1/ 1 Klg. =2.205 lbs.
2/ Utilizando como deflactor el índice de precios de comercio al por mayor.
3/ Utilizando como deflactor el índice de precios implícitos del PIB a precios de mercado.
(a) Tomado de varios números de: Revista del Banco de la República.
(b) En promedio durante el mes de diciembre de 1957.
(c) Promedio de las tasas registradas en el "mercado libre" de divisas durante la semana inmediatamente anterior a la respectiva operación, en desarrollo de lo dispuesto por la Ley 1a. de 1.959.
(d) En virtud del Decreto Legislativo 1709 de 1965, se suspendió el régimen de compra a la tasa promedio en el mercado libre durante la semana inmediatamente anterior. De las divisas provenientes de "otras exportaciones" y se facultó a la Junta Monetaria para señalar el tipo de cambio para tales operaciones. En desarrollo de esta autorización la Junta, mediante Resolución 20 de 30 de junio de 1965 fijó en 13.50 dicho tipo, el cual continuó rigiendo hasta el 21 de marzo de 1967.

NZ No existía
ND No hay datos

Fuentes: 1. Entre, 1955-1973: FEDESARROLLO op.cit. pág. 131 y cálculos propios.
2. Entre 1974-77. Departamento de Agricultura de los E.U. Rev. Sugar and Sweetener report. Vol. 2, No. 12. diciembre 1977. Pág. 34 y Cálculos propios con base en el índice de precios internacionales del BIRF.
3. El "precio ponderado" para el período 1955-60 es el mismo que correspondió al mercado libre, debido a la falta de disponibilidad de información y a que se considera que las cantidades exportadas al mercado preferencial de los E.U. son relativamente insignificantes durante dicho período.
4. Las cifras de las columnas de precios constantes fueron calculadas con base en los índices internacionales de precios del BIRF.

sector azucarero; cabe notar que la devaluación de 1957.

La reforma de 1967 inicia una etapa, en la cual la participación del Estado se hace más intensa y con un mayor grado de intencionalidad; también coincide con un notable incremento del precio internacional que es magnificado por la devaluación.

El Decreto Ley 444 de 1967 de marzo 22, sobre régimen de cambios internacionales y de comercio exterior, constituye la base y la directriz de la política de comercio internacional e inversiones extranjeras, implementada en el país con posterioridad a 1967.

En esta disposición se consignan una serie de medidas que pretenden armonizar y cubrir, de una forma integral, los distintos aspectos de una adecuada política de promoción de exportaciones. Entre otros instrumentos abordados, el decreto legisla sobre tipo de cambio, tributación y aranceles, crédito, asistencia técnica y promoción de la actividad exportadora.

La reforma 1967 estableció importantes mecanismos de estímulo a las exportaciones. Entre estas medidas se destacan, en tanto estimulan y regulan la exportación de productos como el azúcar, las siguientes:

a) Tipo de cambio: El nuevo régimen cambiario instauró un sistema de ajuste gradual de tipo de cambio que permite la adaptación del precio del dólar a las fluctuaciones de las condiciones externas del comercio y provee a los exportadores de una mejor situación competitiva /1.

1/ El anterior sistema de cambio, al tener poca flexibilidad, ocasionaba a menudo graves perjuicios al exportador, en tanto generaba sobrevaluaciones no fácilmente corregibles y de duración relativamente larga.

Diversos estudios han estado de acuerdo en afirmar que esta innovación del sistema cambiario se tradujo en un positivo incremento de las exportaciones totales del país /1.

b) Certificado de Abono Tributario, CAT. El Decreto 444 creó un estímulo de carácter tributario consistente en la emisión de los CAT. Este mecanismo vino a sustituír el sistema de excepción tributaria establecida por la Ley 81 de 1960, el cual eximía del pago de impuesto sobre la renta a la renta líquida gravable producto de las exportaciones.

El CAT es un documento al portador, libremente negociable y exento de impuestos. Es entregado al exportador por el Banco de la República, en el momento de reintegrar las divisas provenientes de exportaciones distintas del petróleo y sus derivados, cueros crudos de res y café. Su cuantía fué fijada inicialmente en un 15 por ciento del valor total del reintegro, en moneda legal Colombiana /2. Al vencer el plazo de redención fijado y modificado períodicamente por el gobierno, el exportador o quien lo haya negociado-puede usarlo para pagar impuestos sobre la renta y complementarios, aduanas y ventas.

El artículo 171 del decreto 444, autorizó al Gobierno para modificar el porcentaje del valor del reintegro que representaría el CAT según variaran las

/1 Ver: Musalem,A: Mallon y Urdinola; FEDESARROLLO, (1972); y Carlos Díaz-Alejandro: Esta afirmación tambien se encuentra en "El comercio exterior de Productos Agropecuarios y la productividad "Documento presentado por el grupo de Comercio Exterior en el I Seminario sobre Productividad Agropecuaria. Neiva 1978.

/2 Artículo 166, 444/67.

condiciones competitivas de las exportaciones colombianas. Desde su creacion el CAT ha sido modificado tanto en el plazo de vencimiento como en el porcentaje. En 1974, ante la especial coyuntura por la que atravesaban las exportaciones, el porcentaje único de 15 por ciento fue reducido a 7 por ciento para la mayoría de los productos agrícolas, a 5 por ciento para la casi totalidad de manufacturas exportadas y a 0.1 por ciento para un grupo de bienes que, se consideró, no requerían de éste estímulo. Al modificarse la situación que había llevado a la reducción del CAT en 1974, se produjo en 1976, un nuevo reajuste de los porcentajes y una revisión de las categorías. De esta forma se estableció un 8 por ciento para las exportaciones de bienes industriales, un 5 por ciento aplicable a más de 20 productos seleccionados y un 0.1 por ciento para ciertas materias primas utilizadas por la industria nacional cuya exportación no se quería estimular y para otros productos cuya posición en el mercado externo era altamente favorable. A principios de 1978 se efectuó una nueva revisión del certificado. Se establecieron nuevas categorías de acuerdo con los criterios de mayor valor agregado nacional, generación de empleo, composición de capital, concentración de la industria, competencia en el mercado internacional y situación del mismo. El rango de porcentajes aplicables a las nuevas categorías fue de 12, 9, 5 y 0.1 por ciento, según el caso.

El CAT para las exportaciones de azúcar ha variado desde un 15 por ciento en 1967 (D.444) hasta el 1 por mil fijado en 1974 por el decreto 2004 y mantenido en las siguientes disposiciones de 1976 y 1978. La importancia relativa del CAT expresada como un incremento del precio puede verse en el cuadro IV.2.1

c) Créditos y prefinanciación de exportaciones. El artículo 181 del decreto 444 creó el Fondo de Promoción de Exportaciones con el fin de servir de instrumento para la implementación de la política de exportaciones. El artículo 190 del mismo decreto autorizó a la Junta Monetaria para regular las operaciones del Fondo.

La Resolución número 25 de 1967 (mayo) de la Junta Monetaria dispuso que el Fondo podía conceder tres tipos de préstamos.

a. Para apertura de mercados

b. Para capital de trabajo para producción

1) Financiación de insumos nacionales o importados en casos excepcionales.

2) Gastos de almacenamiento

3) Préstamos con garantía de CAT

4) Cancelación de pasivos externos

c. Para créditos a la exportación:

1) Descuentos y compra de letras

2) Avances sobre cartas de crédito y financiación de operaciones de compensación.

Asimismo, esta resolución fijó en 70 por ciento el margen de redescuento que el Fondo otorgaría a los préstamos concedidos por las entidades de crédito en estas condiciones y la tasa de redescuento en 3 puntos por debajo de la tasa

de interés pactada en la respectiva obligación.

La resolución No. 23 de 1972 (marzo) de la Junta Monetaria reclasificó las actividades financiables por PROEXPO, de la siguiente manera:

a. Préstamos para promoción de exportaciones;

b. Para capital de trabajo

c. Para financiar las ventas a crédito en el exterior,

1) En sustitución de reintegros anticipados

2) En el descuento de letras por exportaciones ya efectuadas.

d. Para inversión de empresas exportadoras en el país o en exterior.

Estas dos medidas no hacían ninguna mención especial de restricciones en cuanto a los productos de exportación que el fondo podría financiar. Fue la Resolución No. 59 de 1972 (agosto) de la Junta Monetaria la primera en nombrar tales restricciones. Esta disposición/1 regula únicamente las operaciones de crédito para capital de trabajo, contempladas en el acápite (b) de la resolución de la Junta Monetaria No. 23 de 1972. Esta modalidad abarca hoy el 97 por ciento del total de los créditos de PROEXPO y ha recibido el nombre de crédito de Preembarque o Prefinanciación de Exportaciones.

1/ Rige hasta la actualidad con la extensión de productos no financiables introducidos por la Resolución No.87 de 1974 de la Junta Monetaria.

La prefinanciación de exportaciones consiste, según la Resolución No. 59, en la "financiación en moneda nacional de las " necesidades de capital de trabajo de las empresas dedicadas a producir, almacenar o vender mercancías distintas del café, petróleo y sus derivados, que se destinen exclusivamente a la exportación " y contempla " actividades tales como compras de materias primas y de productos semimanufacturados o terminados y pago de salarios, energía, fletes y otros costos necesarios para colocar las mercancías en posibilidad de ser exportadas ". El monto del crédito individual no puede exceder al 80 por ciento del valor final de las mercancías, debe cancelarse en moneda nacional con el valor del reintegro al Banco de la República de la exportación objeto de financiación; no puede estar financiando actividades que cuenten con financiación anterior y el plazo de vencimiento debe establecerse de acuerdo con el proceso de operación, almacenamiento y venta del producto en cuestión; este plazo nunca es superior a seis meses. La Resolución No. 87 de 1974 (diciembre) de la Junta Monetaria extendió la lista de exportaciones no financiables con este programa incluyendo en ella el azúcar, el algodón, el banano y el tabaco.

La exportación de azúcar no cuenta, por lo tanto, en la actualidad y desde 1974, con más crédito de PROEXPO que el que éste concede marginalmente (un 3 por ciento de sus recursos) para promoción, viajes, etc.

d) Otras Innovaciones en el Régimen de Exportaciones.

El Consejo Directivo de Comercio Exterior /1, estableció un reglamento especial de exportaciones que contempla los requisitos de registro, garantía, etc., de estas operaciones. Aunque el artículo 46 del Decreto 444 consagra la libertad de exportación, el Gobierno está facultado para, a través del Consejo, fijar normas con el fin de proteger los mercados externos y establecer limitaciones temporales a la exportación de aquellos productos básicos de la economía nacional cuyo adecuado abastecimiento pueda ser afectado por las ventas de los mismos en el mercado exterior.

El Instituto Colombiano de Comercio Exterior, antigua Superintendencia de Comercio Exterior, es el ejecutor de la política de Exportaciones emanada del Consejo. En el caso del azúcar, INCOMEX y el Ministerio de Agricultura han regulado sus exportaciones, utilizando como herramienta principal el sistema de autorización previa para cada embarque, en función de las necesidades de abastecimiento interno del azúcar /2.

1/ El artículo 207 del Decreto 444 constituyó la Junta de Comercio Exterior, hoy Consejo Directivo, de la siguiente manera:
- Ministro de Relaciones Exteriores, quién la preside;
- Ministro de Hacienda y Crédito Público;
- Ministro de Agricultura;
- Ministro de Fomento;
- Jefe del Departamento Nacional de Planeación;
- Gerente del Banco de la República y
- Gerente de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia.

2/ FEDESARROLLO, p. 43 y Resolución No. 003 de 1975 de INCOMEX y 58 de 1976 del Consejo Directivo de Comercio Exterior.

La Política de Exportaciones más reciente orientada por el Plan de Desarrollo Social, Económico y Regional 1975-1978 le dá un lugar muy importante al estímulo de las exportaciones de origen agropecuario en el marco de la política económica general del Gobierno. De los aspectos mencionados en todo programa de fomento a las exportaciones, esta Plan destaca la necesidad de un creciente volumen de divisas para posibilitar el desarrollo del país y propone dos criterios para orientar el comercio exterior de los productos agropecuarios. El primero es la consolidación de mercado para los productos que ya cuentan con un lugar en el escenario mundial. Las exportaciones estimuladas con este criterio deben ser, según el Plan, el algodó , el arroz, el azúcar, la carne, el tabaco y las flores, entro otros. El segundo criterio es el de la explotación de las ventajas comparativas de la producción colombiana en referencia a las de otros países en el Grupo Andino. Sin embargo, la política aquí consignada no pudo ser llevada a cabo por problemas de mal manejo institucional y porque ciertas coyunturas de la economía llevaron al gobierno a la implementación de medidas ad hoc, contradictorias en muchos casos con los lineamientos del Plan /1.

Así por ejemplo, en el caso de las exportaciones de azúcar, éstas no fueron fomentadas especialmente, tal y como debía esperarse de acuerdo con lo formulado en "Para cerra la brecha". El Plan pretendía eliminar la dependencia de las exportaciones de la existencia de excedentes coyunturales a fin de garantizar mejores condiciones a los exportadores. Pero para lograr este objetivo no bastaba una adecuada política de Promoción de exportaciones, era necesario contar

1/ "El comercio exterior de productos agropecuarios y la productividad ", documento presentado por el Grupo de Comercio Exterior en el I Seminario sobre Productividad Agropecuaria, Neiva, 1978.

con un estímulo integral a la expansión de la producción acorde, en una primera instancia, con los requerimientos del consumo interno y, en segundo lugar, con una supuesta demanda externa para esos productos.

La inexistencia de esta última política llevó al gobierno a adoptar regímenes de exportación en parte contradictorios con aquel objetivo de estimular a la expansión y diversificación de exportaciones. El régimen de libre exportación rigió hasta principios de 1975 fecha en la cual, por medio de la Resolución No. 003 de 1975, el Instituto Colombiano de Comercio Exterior estableció requisitos a las exportaciones de varios productos agropecuarios; rigió desde enero de 1975 a diciembre de 1976. La Resolución No. 58 de 1976, que formuló un nuevo régimen de exportaciones, no representó ningún cambio sustancial en cuanto a libertad de exportación; introdujo algunos productos en una lista sujeta a cupos periódicos y requisitos estipulados por el Consejo Directivo de Comercio Exterior.

En 1977, se presentó una situación crítica en el mercado interno debido al alarmante crecimiento de los precios de los bienes constitutivos de la canasta familiar. Se decidió entonces restringir la exportación de estos productos y para tal fin se reformó nuevamente el régimen de exportaciones. La Resolución No. 51 de 1977, del CDCE suspendió la exportación de la mayoría de los productos alimenticios básicos. Sin embargo, este régimen tuvo que sufrir sucesivas modificaciones ya que la norma inicial había sido planteada de forma rígida y general, sin tener en cuenta los casos especiales /1.

1/ Las siguientes disposiciones alteraron el contenido inicial de la resolución cambiando productos de la lista de prohibida exportación a libre exportación; Circulares postales de INCOMEX Nos. 27 de 1976 y SE-006 de 1977, Resoluciones INCOMEX No. 27, 39 y 63 de 1977, Resoluciones CDCE Nos. 5 y 152 de 1977 y 19 de 1978.

La exportación de azúcar en bruto (posición arancelaria 17010102) no fue mencionada explícitamente por la Resolución 003 de 1975 en ninguna de las listas allí elaboradas. Pero esta medida no derogaba las restricciones preexistentes sobre exportación de productos sometidos a cuotas (caso del azúcar) o destinado a países con los cuales existían acuerdos de compensación. En la Resolución 58 de 1976 se incluye la exportación de azúcares crudos, en bruto, refinados de remolacha y caña y otros azúcares en la lista de productos sujetos a cupos periódicos y a los requisitos exigidos por el CDCE. Las sucesivas modificaciones del régimen no han alterado este tratamiento a la exportación azucarera. Las resoluciones que fijan periódicamente el cupo de exportación del azúcar (cada semestre) también consignan que ésta debe hacerse a través de los mismos productores o por intermedio de organizaciones de productores y que los embarques sólo podrán realizarse por el puerto de Buenaventura.

3) El precio del azúcar para exportación: Incidencia de la Política del Estado.

El conjunto de instrumentos de política descritos en los párrafos previos han integrado la política de exportaciones del Estado quien a través de las mismas ha afectado los ingresos percibidos por el sector productor a partir de la exportación del azúcar. La incidencia que los instrumentos de política mencionados han tenido sobre las posibilidades de exportación de azúcar y particularmente sobre el precio efectivamente percibido por dichas exportaciones ha variado a lo largo del tiempo, sin embargo en términos generales parecería que este efecto no fue significativo con la excepción del efecto del CAT y parcialmente de las cuotas a la exportación.

Con respecto al efecto sobre los precios efectivamente percibidos por el sector productor es importante analizar la serie de tiempo de los precios en el mercado internacional y la forma en que los mismos fueron modificados por los principales instrumentos de política utilizados.

El cuadro IV.2.1. presenta en forma resumida esta información. A partir del mismo puede verse que los precios del mercado de Estados Unidos muestran una marcada estabilidad cuando los precios son expresados en dólares constantes durante todo el período con la excepción de los años 1975 y 1976 en que muestran una marcada suba para luego descender por debajo del precio de alrededor de 23 centavos de dólar por Kg. que es el precio promedio del período 1960-1973. La estabilidad de precios durante este período es reflejo de la eficacia de los mecanismos de regulación del mercado, instrumentados a partir de la Ley azucarera (Sugar Act). Por el contrario la suba experimentada en el año 1974 refleja la incapacidad de dichos mecanismos de regulación para mantener en Estados Unidos los precios internos del azúcar a los niveles deseados ante la extraordinaria suba de precios del mercado internacional libre y el conocimiento que se tiene de la caducidad de la ley azucarera a partir del 31 de diciembre de 1974.

Los precios del mercado internacional libre muestran las conocidas variaciones de carácter más o menos cíclico. De esta manera, la serie muestra periodos de altos precios los años 57, 63 y 64 y el período 72 al 76. Estas variaciones reflejan las condiciones de oferta mundial de azúcar originadas en cuestiones de carácter climático en relación a una demanda creciente pero estable y con

una elasticidad de precios considerablemente baja.

Por otra parte, las características cíclicas del comportamiento de los precios corresponde a un modelo de telaraña donde la duración del ciclo que es 8-10 años corresponde al período de maduración y erradicación de la caña/1

El precio ponderado para el azúcar exportado por Colombia es función de las proporciones del total exportadas a cada uno de los mercados considerados. Hasta 1973 los precios en el mercado de los Estados Unidos fue consistentemente más alto que el vigente en el mercado libre internacional. Con la excepción del año 63 como consecuencia de esto y del hecho de que las cuotas podrían ser perdidas en caso de incumplimiento este mercado recibió una atención preferencial en los años en que por razones climáticas la oferta total de azúcar Colombiana sufrió disminuciones no contempladas o deseadas por la industria. Este fenómeno se ve reflejado en la disminución de las exportaciones legales al mercado internacional libre en años tales como 1970 y 1074. (Ver cuadro III.2.1)

En consecuencia de estos altibajos en las exportaciones al mercado libre, el precio promedio de las exportaciones de azúcar de Colombia son función no solo de las variaciones de precio particularmente en el mercado libre sino también de la forma en que las exportaciones totales se dividieron entre los dos

1/ La caña de azúcar demora alrededor de 2 años desde el momento de su siembra hasta su primera cosecha. Posteriormente es cortada cada 18 meses siendo resembrada generalmente a los cuatro o cinco cortes. Este proceso biológico en relación al proceso de inversión explicaría la duración del ciclo de oferta-precios.

mercados.

La serie de precios promedio (Cuadro IV.2.1 columnas 5 y 6) muestra considerables variaciones de carácter poco sistemático y que reflejan el conjunto de fenómenos mencionados. Por ejemplo, los precios relativamente altos de los años 1961 y 1962 son consecuencia de la alta participación de las exportaciones al mercado de los Estados Unidos como porcentaje de las exportaciones totales (Ver Cuadro III.2.1) mientras que los altos precios de los dos años subsiguientes reflejan los precios favorables que rigieron en el mercado internacional libre.

Estos precios FOB expresados en términos de dólares corrientes (Cuadro IV.2.1 Columna 5) pueden ser transformados a precios reales a nivel de ingenio convirtiéndolos a pesos corrientes por la tasa de cambio vigente en cada período, deflactando este resultado por un deflactor adecuado y finalmente descontando los márgenes de comercialización de las distribuidoras organizadas, quienes se encargan de la exportación del azúcar.

El Cuadro IV.2.1 presenta el resultado de efectuar dichas operaciones. En las columnas 9 y 10 aparecen los precios del azúcar en pesos constantes, utilizando diferentes deflactores antes de descontar los márgenes de comercialización, mientras que las Columnas 12 y 14 presentan los precios reales a nivel ingenio, antes y después del CAT, respectivamente.

Con respecto a la tasa de cambio utilizada para las exportaciones de azúcar cabe indicar que las mismas son comunes a las utilizadas para la mayoría

de las exportaciones de origen agropecuario. En este sentido parece natural que la misma haya sido fijada en términos de la política económica general y no en atención a las condiciones particulares del mercado azucarero.

El Cuadro IV.2.2. presenta la serie histórica de los precios FOB recibidos por el azúcar exportada expresados en dólares constantes y su equivalente en pesos constantes de acuerdo a la tasa de cambio oficial, y la relación entre ambas variables.

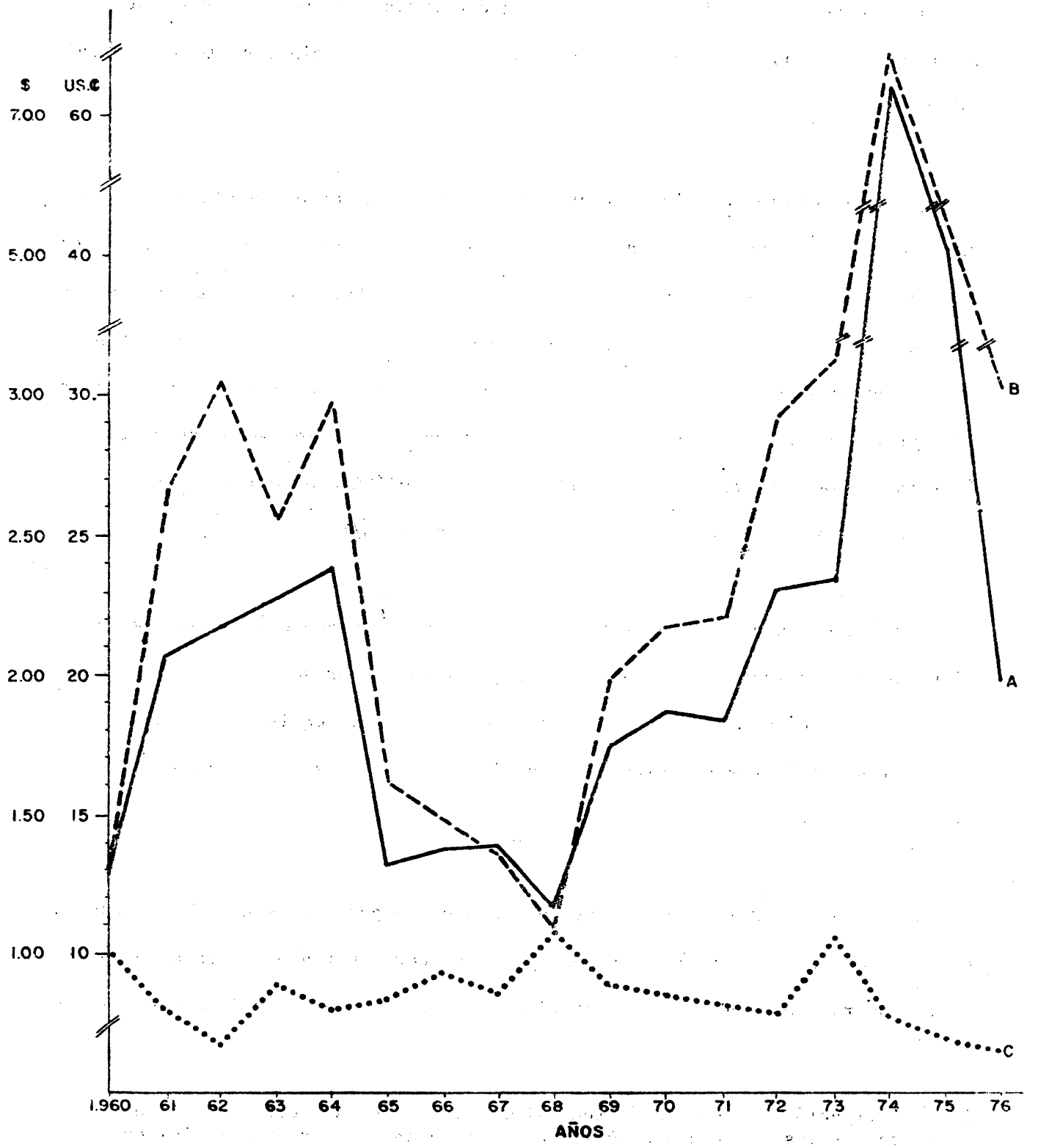
Estas mismas cifras aparecen graficadas en el gráfico IV.2.2. A partir de la observación de este gráfico puede verse como los precios percibidos por las exportaciones variaron a lo largo del tiempo. Sin embargo el hecho notable es que esta variación es mayor una vez que dichos precios están expresados en pesos constantes. Este hecho está indicando que la tasa de cambio oficial tuvo el efecto de exagerar las variaciones de los precios del mercado internacional. Esta observación no puede dejar de llamar la atención. Si la tasa de cambio hubiera sido utilizada como un mecanismo de estabilización de ingresos del sector productor o como una forma de incentivo de las exportaciones la tasa de cambio tendría que haber tendido a disminuír o aminorar las variaciones en el mercado internacional, por lo menos en los períodos de bajos precios internacionales.

Por el contrario, si la tasa de cambio es fijada en función de otros objetivos de la política global , la relación entre las dos expresiones del precio externo debiera ser de carácter aleatorio.

CUADRO IV.2.2 RELACION ENTRE EL PRECIO FOB DEL AZUCAR CRUDO EXPORTADO EN DOLARES CONSTANTES Y DICHO PRECIO EN PESOS CONSTANTES UTILIZANDO LA TASA DE CAMBIO OFICIAL PARA LA CONVERSION DE DOLARES A PESOS

AÑO	(1) Precio en dólares constantes por Kg. (Centavos de dólar)	(2) Precio en pesos constantes	(3) (1)/(2)
1960	13.13	1.29	10.1
1961	20.68	2.63	7.8
1962	21.87	3.33	6.5
1963	22.90	2.56	8.9
1964	23.96	2.98	8.0
1965	13.21	1.61	8.2
1966	13.81	1.48	9.3
1967	11.85	1.37	8.6
1968	11.77	1.10	10.7
1969	17.39	1.98	8.7
1970	18.70	2.17	8.6
1971	18.43	2.20	8.3
1972	23.09	2.92	7.9
1973	23.30	3.16	7.3
1974	62.16	8.14	7.6
1975	40.37	5.99	6.7
1976	19.71	6.76	2.9

GRAFICO IV.2.2. Relación entre el precio del azúcar exportado expresado en dólares y su equivalente en pesos



REFERENCIAS:

A. ——— Precio en dólares constantes (En centavos de US.$) de 1974

B. - - - - - Precio en pesos constantes de 1970

C. ····· Relación entre A y B $(\frac{A}{B})$

Una relación del tipo observado no encuentra una fácil interpretación en términos de los objetivos perseguidos o de los beneficiarios finales de tal política.

En este sentido podría afirmarse que durante el período analizado, la tasa de cambio utilizada para las exportaciones del azúcar no fue un instrumento manejado con intencionalidad en el caso de las exportaciones del azúcar, en la dirección de ser un mecanismo de estabilización del precio percibido por la industria azucarera. Por otra parte la tasa de cambio oficial fue durante la mayor parte del período la tasa corriente de mercado. Por lo tanto los precios índices tampoco pudieron ser un instrumento de política efectivo en la regulación del precio real percibido por las exportaciones/1.

Quedan por analizar los instrumentos de política que en su instrumentación pueden implicar el otorgamiento de subsidio o representar un impuesto. De esto, cabe destacar los créditos a la exportación, los requisitos de depósito previo los reintegros anticipados y particularmente, los certificados de abono tributario (CAT).

El Cuadro IV.2.1. muestra los ingresos correspondientes al CAT expresados en términos de pesos constantes por Kg. de azúcar exportado (De esta forma la cifra mostrada es una parte del precio real percibido por los ingenios, Columna

1/ La fijación de precios índices afecta los precios efectivamente percibidos por los exportadores únicamente si la tasa de cambio oficial es distinta del precio del dólar en el mercado libre.

13. Puede verse que el CAT representó un incremento considerable del precio percibido por los ingenios durante el período 1967-1974. Cabe señalar que durante este período solamente los años 1967 y 1968 corresponden a años con precios claramente inferiores a la normal. En 1974 la industria azucarera renunció voluntariamente a la percepción de los ingresos originados en el CAT ante los precios extraordinariamente altos que rigieron en el mercado internacional en ese año y como elemento de negociación para evitar la implantación de derechos de exportación del tipo, implantados para las exportaciones de café.

La poca importancia (a excepción del año 1977) de los créditos para la exportación para el período 1974 y 1977 en términos de los ingresos totales percibidos por la industria azucarera a partir de la actividad exportadora, puede observarse en el Cuadro IV.2.3.

c. La política de Comercialización interna y el precio del azúcar para consumo interno.

1) Elementos que intervienen en la determinación del precio. Inserción del Estado en el Proceso.

Los precios del mercado interno para el azúcar blanco estuvieron determinados por las condiciones del mercado hasta 1960, año en que el Estado inicia una política de regulación y control de precios que ha mantenido con variantes hasta el presente. En adición a la fijación de precios a nivel de ingenio iniciada en el año mencionado, el Estado inició el control de precios al nivel de detal en 1963 y a partir de 1971, también el control a nivel mayorista. Los principales instrumentos utilizados a los efectos del control de precios en el mercado interno han sido: a) la fijación de precios máximos. (A partir de Julio de 1975 el Estado reemplaza para el nivel mayorista la fijación de

Cuadro IV.2.3 CREDITO A LA EXPORTACION DE AZUCAR EN RELACION CON EL VALOR DE LA MISMA

AÑOS	CREDITO EN DOLARES (FIP) Millones de $ corrientes (1)	EXPORTACIONES /1 Millones de $ corrientes (2)	$\frac{(1)}{(2)} \times 100$
1974	32.9	147.9	22.2
1975	0.3	298.2	0.1
1976	-	90.8	-
1977	-	78.8	-

Fuente : Banco de la República

Nota : 1/ Valor de reintegro.

precios por la fijación de un margen de comercialización igual al 3.5%); b) la regulación de la cantidad de azúcar exportada por medio del requerimiento de autorización previa y c) a partir de 1975 la participación obligatoria del IDEMA en la distribución del azúcar.

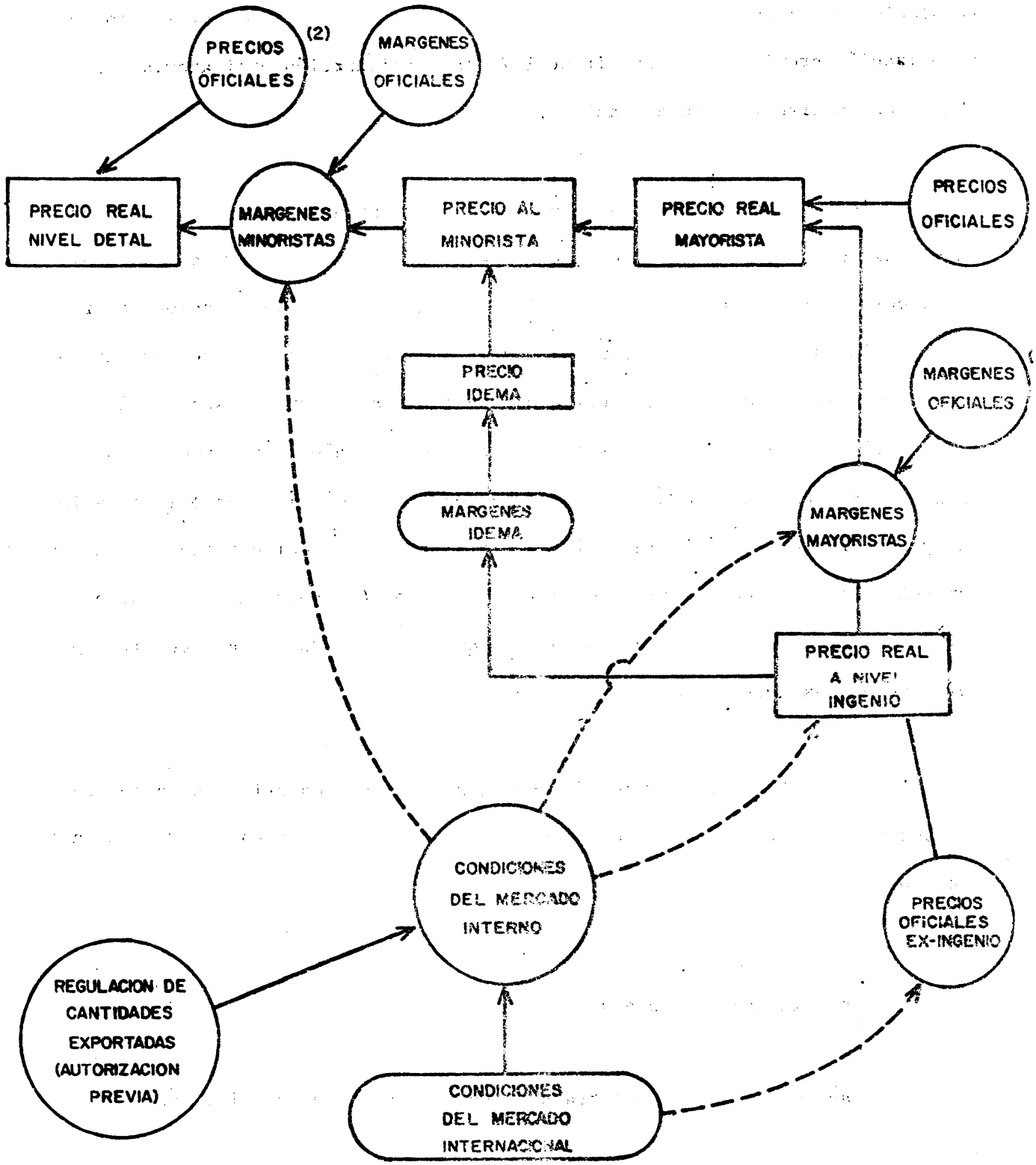
Si bien el esquema asi diseñado es teóricamente acertado, en el sentido de que el doble efecto de la regulación de la oferta interna a través de las restricciones impuestas a la exportación con la ayuda de la fijación de precios oficiales es un marco adecuado para la efectiva regulación del precio interno, la observación de los precios oficiales fijados por el Estado y los precios oficiales fijados por el Estado y los precios reales observados muestran ciertas discrepancias que sugieren que las condiciones del mercado internacional y como reflejo de éste las del mercado interno han tenido influencia en la formación de los precios del mercado interno. Por lo tanto la intervención del Estado no ha sido el único componente que ha incidido en la determinación del precio final percibido por los Ingenios.

El gráfico IV.2.3. presenta de,manera sintética, los principales componentes que definen el mecanismo de formación de precios del azúcar, en el mercado interno.

2) La Política del Estado.

Las variaciones en el tratamiento oficial a los precios del azúcar

GRAFICO IV. 2.3. Determinación del precio percibido por los Ingenios por el Azúcar destinado al consumo interno, 1974



(1) A partir de 1975
(2) A partir de 1977

estuvieron inscritas en el marco de la política general del Estado con respecto a los precios de los productos agrícolas. Se ha considerado útil presentar aquí de manera sucinta cuál fué esa evolución haciendo referencia a los cambios institucionales que acompañaron tales reformas.

Con anterioridad a 1960 el sector azucarero disfrutó de completa libertad en materia de precios y comercialización. En ese año el Ministerio de Fomento ordenó la instauración del sistema de control de precios al azúcar, por medio de su carta del 22 de junio. A partir de esa fecha y a través de diversas entidades el gobierno siguió ejerciendo dicho control /1.

La instauración del régimen de control de precios bajo las modalidades de fijación de precios y libertad vigilada respondió a la necesidad, al menos en intención, de proteger al consumidor nacional de bienes cuya producción estaba organizada en formas oligopolísticas y como instrumento adicional o complementario, según el caso, a la política de importaciones compensatorias.

Sin embargo, tal como se verá más adelante el objetivo principal en las decisiones gubernamentales sobre precios del azúcar no ha sido el mencionado

1/ Las dos primeras resoluciones sobre precios del azúcar fueron cartas del Ministerio de Fomento del 22 de junio de 1960 y del 21 de noviembre de 1962, respectivamente. Luego siguieron, las Resoluciones de la Superintendencia de Regulación Económica Números 131 de 1963, 0021 de 1964, 254 de 1966 y 371 de 1967. Las Resoluciones de la Superintendencia de Precios números 327 de 1971, 444 de 1973 y 018 de 1975 y las Resoluciones del Ministerio de Agricultura números 149 y 515 de 1976, 122 de 1977 y 450 de 1978.

arriba sino, más bien, el de proteger los ingresos del sector productor /1.

La política de precios fué regida entre 1960 y 1975 por el Ministerio de Fomento a través, primero, de la Superintendencia de Regulación Económica y desde 1968 a través de la Superintendencia de precios. Desde 1976 rige el Ministerio de Agricultura.

La toma de decisiones en cuanto a precios del azúcar ha sido muy similar desde 1960, presentando algunas particularidades desde 1977, a partir de la creación de la Comisión Nacional Azucarera. Hasta 1967 el procedimiento consistía en que ASOCAÑA presentaba un estudio de costos a una División Técnica dependiente del Ministerio de Fomento, acompañado de sugerencias sobre los precios que deberían regir a fin de cubrir tales costos y permitir un margen razonable de ganancia. La referida División estudiaba la solicitud y aprobaba o denegaba, proponiendo alternativamente alguna otra decisión sobre precios.

Los componentes de las Resoluciones sufrieron algunas modificaciones a través del tiempo.

Básicamente fijaban el precio del azúcar sulfitado al por mayor y al

1/ Ver por ejemplo los considerandos de las Resoluciones de precios y los análisis de " Legislación Económica ", varios años.

detal y el precio del azúcar refinado como un porcentaje máximo por encima del precio del primero. A partir de 1975 se empezaron a especificar los precios en fábrica (ex-ingenio) y los precios al público en Cali y Palmira, pudiendo ser adicionados estos últimos por el respectivo coste de transporte en otras plazas. La Resolución del Ministerio de Agricultura No. 450 de 1978, establece por primera vez una franja de precios cuya característica principal es la de permitir una mayor flexibilidad en los precios, partiendo de consideraciones sobre costos pero dejando lugar a la acción de las fuerzas del mercado, dentro de ciertos márgenes.

La creación de la Comisión Nacional Azucarera en 1977, introdujo una variante en la toma de decisiones en materia de política de precios. Esta comisión integrada por miembros del Gobierno y de la industria actúa como organismo consultor intermedio y estudia los proyectos relacionados con el sector ya sean propuestos por el Gobierno o por el gremio. Las solicitudes de reajustes de precios llegan a la comisión acompañados de exhaustivos estudios sobre costos y son presentados por los representantes de los ingenios que tienen asiento en ella. La Comisión pide a la Oficina de Planeamiento del Sector Agropecuario un concepto y el Ministerio de Agricultura expide la correspondiente Resolución.

El segundo instrumento de política utilizado a los efectos de regular el precio interno del azúcar se refiere a la regulación de las exportaciones. El proceso burocrático institucional por el cual se procesan las decisiones correspondientes puede resumirse de la siguiente manera. El gremio presenta al

gobierno un estudio detallando la producción esperada, el consumo proyectado existencias y una estimación de saldos exportables. Este estudio es verificado por OPSA quien le da un aval técnico. Sobre la base de este aval INCOMEX procede a autorizar los cupos semestrales de exportación.

Este proceso si bien en su forma, otorga al Estado la capacidad de regulación de las cantidades exportadas y consecuentmente la oferta interna la deficiente información con que cuentan los organismos del Estado especialmente respecto a estimaciones de la producción limita considerablemente las posibilidades reales de prever las necesidades del consumo interno en términos de un nivel de precios determinado.

La otra variante de la política estatal que, ha tratado de afectar el nivel de precios de azúcar en los últimos seis años ha sido la intervención directa del Gobierno en el mercado. Con el fin de proteger al consumidor y garantizar un adecuado abastecimiento interno el Gobierno determinó, en 1972, que una parte de la producción de azúcar debía ser vendida por los ingenios al IDEMA para su comercialización /1. La proporción ha variado gradualmente, pero la incapacidad administrativa del instituto ha impedido alcanzar el mencionado objetivo/2.

La medida de intervención en la comercialización fue tomada, entre otras

1/ Los ingenios se comprometieron inicialmente a vender mensualmente 50.000 toneladas de azúcar al IDEMA.

2/ Ver FEDESARROLLO, P. 451.

razones, porque el sistema de pago en especie a los proveedores se había constituído en un mecanismo de evasión del control de precios. La crisis de finales de 1974, manifiesta en un casi total desabastecimiento del mercado interno, llevó al Gobierno a adoptar un rígido control a la producción, el comercio y el consumo de azúcar por medio del decreto No. 140 de 1975 (enero 25). Este decreto estableció también para los proveedores la obligación de venderle al IDEMA una parte del azúcar que les corresponde. Les fijó una cuota del 25 por ciento.

El mecanismo para fijar la cuota del IDEMA consiste en que el gobierno establece un cierto cupo por mes (alrededor del 25% de la producción) y el Pacto Multilateral de Productores de Azúcar distribuye la obligación entre los distitntos ingenios. La Resolución 450 de 1978 del Ministerio de Agricultura cambia un poco la modalidad al consignar, directamente y por ingenios, las cuotas correspondientes y al encargar a la Comisión Nacional del Azúcar la tarea de modificar los porcientos.

3) El Precio del azúcar para consumo interno: Incidencia de la Política del Estado.

El gráfico IV.2.3. enfatiza la importancia de los precios oficiales en la determinación del precio real percibido en los tres niveles del proceso de distribución. Sin embargo la observación de las series de tiempo de precios reales a nivel mayorista y a nivel detal indican discrepancia entre estos y los

precios oficiales en un número de años. Por ejemplo en los años 1963, 1964 y 1972 en adelante, los precios observados son mayores que los oficiales. Por el contrario la relación se invierte en los años 1967 y 1969 a 1971. (ver cuadro IV.2.4) lamentablemente no existen registros de los precios efectivamente percibidos a nivel ingenio por lo cual las discrepancias anotadas pueden dar lugar a dos situaciones diferentes.

Una posibilidad es que los ingenios hayan recibido el precio oficial y por lo tanto los mayores precios observados en los otros niveles impliquen mayores márgenes para el proceso de distribución. Esta es la hipótesis sustentada por FEDESARROLLO. Otra posibilidad es que en las situaciones de exceso de demanda en el mercado interno, los ingenios utilizando la mayor capacidad de negociación otorgada por su alto grado de integración vertical, hayan percibido precios reales superiores a los oficiales. Por lo tanto, los mayores precios observados en los niveles de distribución mayorista y minorista solamente reflejan los mayores precios a nivel ingenio y no un aumento en los márgenes de comercialización. Como aparece indicado en el Cuadro IV.2.4

En apoyo de esta hipótesis es importante hacer notar que los años en que los precios observados sobrepasan a los precios oficiales, son justamente aquellos en que los precios en el mercado internacional están a niveles superiores a lo normal. Dado que son los ingenios los que exportan, si bien a través de las distribuidoras organizadas, es razonable suponer que los mismos han negociado desde una posición favorable con los sectores de la distribución interna.

CUADRO IV.2.4 PRECIO DEL AZUCAR BLANCO DESTINADO AL CONSUMO INTERNO Y MARGENES DE COMERCIALIZACION

(Pesos constantes de 1970, por Kilográmo de Azúcar sulfitado)

	Indice de Precios Implícitos en el PIB a precios de mercado (1970 = 100)/1	Precios Oficiales		Precios Observados		Márgenes de Comercialización Productor-Consumidor			Desglose del Margen observado De Comercialización		
		Ex-ingenio (I)	Al Detal (II)	Al Por Mayor (III)	Al Detal (IV)	Oficial (V) (II-I)	Observado (VI) (IV-I)	Diferencia (VII) (VI-V)	Al por Mayor (VIII) (III-I)	Al Detal (IX) (IV-III)	Total (VIII + IX)=VI
1960	34.1	1.85	-	1.92	2.23	-	0.38	0.38	0.07	0.31	0.38
1961	36.9	1.79	-	1.80	2.17	-	0.38	0.38	0.01	0.37	0.38
1962	39.3	1.70	-	1.86	2.70	-	1.00	1.00	0.16	0.84	1.00
1963	48.5	2.10	2.47	2.78	3.17	0.37	1.07	0.70	0.68	0.39	1.07
1964	56.4	2.43	2.76	2.71	3.94	0.33	1.51	1.18	0.28	1.23	1.51
1965	61.6	2.27	2.59	2.35	2.60	0.32	0.33	0.01	0.08	0.25	0.33
1966	70.8	2.19	2.50	2.30	2.54	0.31	0.35	0.04	0.11	0.24	0.35
1967	77.1	2.15	2.46	2.14	2.39	0.31	0.24	-0.07	-0.01	0.25	0.24
1968	83.8	2.15	2.74	2.22	2.77	0.59	0.62	0.03	0.07	0.55	0.62
1969	90.7	1.98	2.53	2.06	2.25	0.55	0.27	-0.28	0.08	0.19	0.27
1970	100.0	1.80	2.30	1.99	2.20	0.50	0.40	-0.10	0.19	0.21	0.40
1971	110.4	1.68	2.11	1.88	2.06	0.43	0.38	-0.07	0.20	0.18	0.38
1972	125.2	1.75	1.99	1.87	2.05	0.24	0.30	0.06	0.12	0.18	0.30
1973	152.8	1.49	1.73	1.76	1.92	0.24	0.43	0.19	0.27	0.16	0.43
1974	195.0	1.38	1.66	1.65	1.86	0.30	0.50	0.20	0.29	0.21	0.50
1975	235.6	1.30	-	2.24	2.71	-	0.91	0.91	0.53	0.47	1.00
1976	291.2	2.06	2.13	2.28	2.70	0.07	0.64	0.54	0.22	0.42	0.64
1977	361.7*	2.43	2.56	3.04	3.89	0.12	1.46	1.34	0.61	0.85	1.46

Fuentes: 1 1960-1974: FEDESARROLLO Las industrias azucareras y paneleras en Colombia, Pág. 443 cuadro XX-23

2 1975-1977: a) Precios Oficiales: Resolución 018 de febrero de 1975
Resoluciones 149 de mayo de 1976, 515 de diciembre de 1976 y 122 de marzo de 1977. del Ministerio de Agricultura.

b) Precios observados: 1) Al por mayor Banco de la República. 2) al detal DANE. En ambos casos, la cifra corresponde al promedio aritmético observado durante el año. Sin embargo, los precios al detal reflejan el promedio nacional ponderado.

1. Para precios oficiales ex-ingenio y al detal Resoluciones Ministerio de Desarrollo Económico.

2. Precios observados al por mayor, Banco de la República.

3. Precios observados al detal, DANE.

1/ Elaborado con base en los datos del Banco de la República, 1950-75.

* Estimación propia a partir de $Y = \alpha_1 \alpha^{\beta X}$, donde Y = deflactor implícito en el PIB y X = índice de precios al por mayor.

$\hat{\beta} = 0.759 \quad \hat{\alpha} = 21.15$

Independientemente de cuál es la interpretación correcta, es claro que la situación en el mercado internacional ha tenido una influencia en la formación del precio del azúcar en el mercado interno. Este efecto tal como lo muestra el Gráfico IV.2.3. problablemente ha sido en los tres niveles del proceso, como consecuencia directa de un déficit relativo de abastecimiento que resulta de la presión de la demanda externa. Este fenómeno ha sido particularmente notable en el período posterior a 1970 cuando las exportaciones ilegales (filtraciones) cobran una considerable importancia

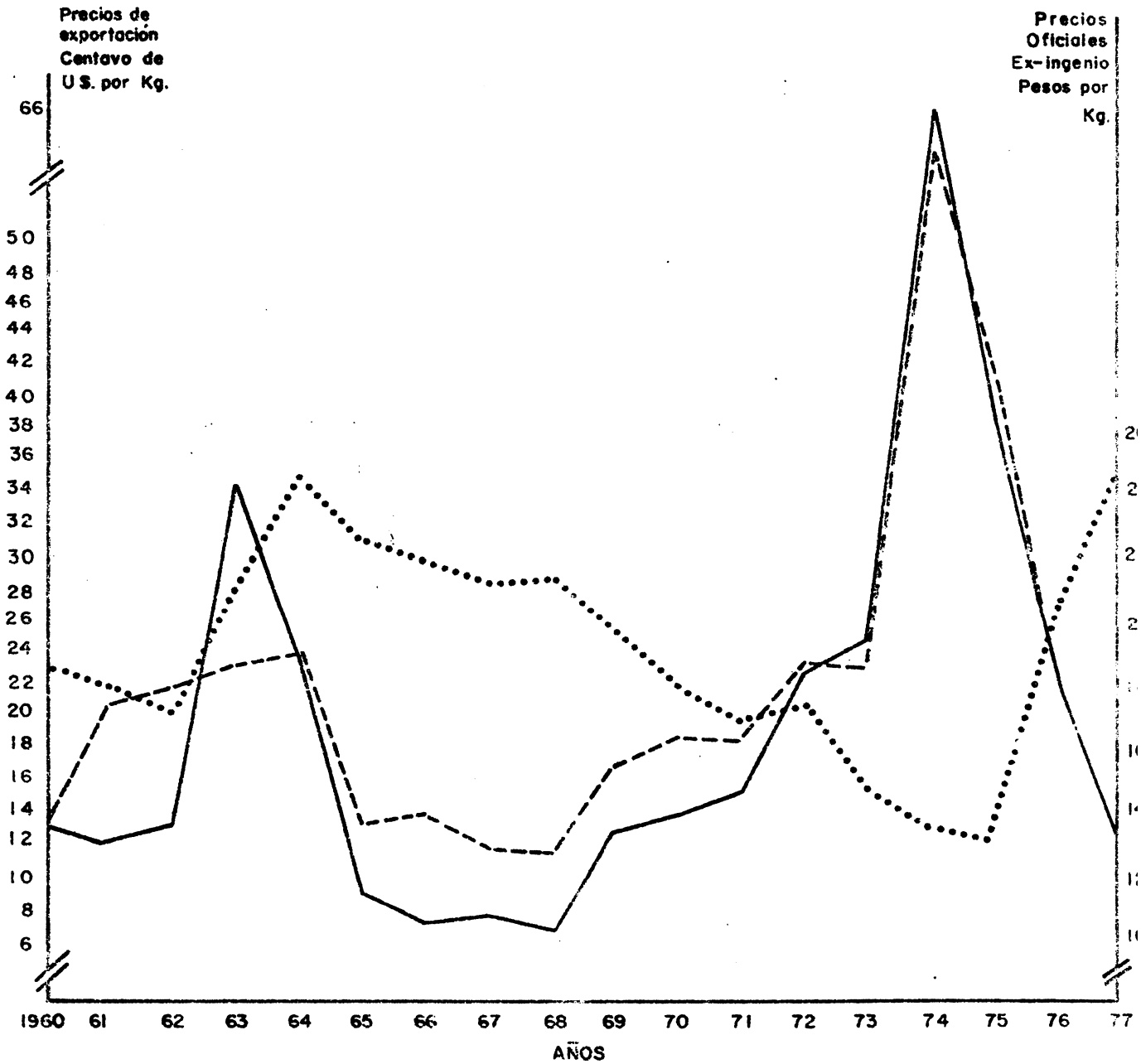
Un hecho de particular importancia, y de carácter llamativo es la relación inversa entre los precios oficiales a nivel ingenio y el precio promedio del azúcar exportado. (Cuadro IV.2.5 y gráfico IV.2.4) Nótese que en los primeros años del período analizado esta relación inversa es más notable cuando se utilizan los precios promedios percibidos por los ingenios y no los precios vigentes en el mercado internacional libre. Llama particularmente la atención el hecho de que los precios internos hayan sido relativamente altos en períodos en que los precios recibidos por el azúcar exportado eran relativamente bajos, tal como ocurrió en el período 1965-1969. Asimismo es importante notar el efecto compensatorio del precio oficial fijado en 1976 y 1977 cuando el precio promedio recibido por el azúcar exportado cae de los niveles extraordinariamente altos obtenidos en los años 74 y 75.

Este fenómeno confirma que la fijación de los precios oficiales para el azúcar blanco destinado al consumo interno tuvo, como uno de sus objetivos explícitos el de asegurar un cierto nivel de ingresos al sector productor. Esta

CUADRO IV.2.5. PRECIOS DEL MERCADO INTERNACIONAL LIBRE, PRECIO PROMEDIO PERCIBIDO POR LAS EXPORTACIONES COLOMBIANAS Y PRECIOS DEL MERCADO INTERNO.

AÑO	Precio del Mercado Internacional libre	Precio Promedio Percibido por el azúcar exportado	Precios Oficiales a nivel de Ingenio pesos constantes de 1970 por Kg.
	Centavos de dólar por kilogramo en dólares constantes de 1974		
1960	13.13	13.13	1.85
1961	12.04	20.68	1.79
1962	12.21	21.87	1.70
1963	34.50	22.90	2.10
1964	23.52	23.96	2.43
1965	8.42	13.21	2 27
1966	7.25	13.81	2.19
1967	7.69	11.85	2.15
1968	7.16	11.77	2.15
1969	12.78	17.39	1.98
1970	13.34	18.70	1.80
1971	15.08	18.43	1.68
1972	22.51	23.09	1.75
1973	24.14	23.30	1.49
1974	66.10	62.16	1.38
1975	39.67	40.37	1.31
1976	19.77	19.71	2.06
1977	12.67		2.43

GRAFICO IV. 2.4.
Relación entre el precio del azúcar exportado y el precio oficial ex-ingenio.



REFERENCIAS

A. ——— PRECIO DEL MERCADO INTERNACIONAL LIBRE

B. — — — PRECIO PONDERADO DE LAS EXPORTACIONES COLOMBIANAS

C. ····· PRECIO OFICIAL EX-INGENIO

afirmación también sugiere la existencia de un cierto grado de influencia de dicho sector productor en las decisiones del Estado, pero al mismo tiempo un sentido de oportunidad y negociación por parte de los actores sociales involucrados lo cual lleva a la implementación de precios internos bajos cuando los precios internacionales son de un nivel que aseguran de por si la rentabilidad de la industria. Nótese en este sentido el descenso de los precios oficiales en los años 71 al 75 época durante la cual los precios internacionales son extraordinariamente altos.

Lógicamente esta marcada diferencia entre los precios internos y los internacionales, durante estos años, es la causa principal de la considerable magnitud de las exportaciones ilegales. Sin embargo es importante anotar, que los precios internos observados al nivel detal durante este período, si bien superiores a los precios oficiales siguen estando por debajo del precio internacional, lo cual estaría indicando una considerable efectividad de los mecanismos de regulación de precios instrumentados por el Estado.

En el gráfico IV.2.3 se presentó de manera sucinta el proceso de formación de precios en el mercado interno y las principales variables que inciden sobre el precio obtenido en los distintos niveles del proceso de distribución del azúcar. En dicho gráfico se indican tres instrumentos de política que habrían afectado el proceso: a) la regulación de la oferta destinada al mercado interno por medio de la autorización previa para la exportación, b) la fijación de precios oficiales (o márgenes) en los distintos niveles del proceso y c) la intervención del IDEMA en el proceso de distribución. Es conceptualmente claro que los instrumentos (a) y (c) estuvieron dirigidos a la protección del sector

consumidor de una oferta insuficiente y por lo tanto altos precios y de posibles deficiencias en el sistema de distribución. El instrumento (b) por el contrario fue utilizado en este sentido pero también y principalmente como mecanismo de estabilización de precios al nivel productor tal como se menciona en los considerandos de las resoluciones respectivas.

El análisis del comportamiento de los precios presentado más arriba indica que el objetivo de estabilización o regulación de precios al nivel consumidor fue razonablemente logrado con el conjunto de medidas instrumentadas. Tambien se ha indicado que la fijación de precios oficiales parecería haber perseguido por el contrario la estabilización de los ingresos del sector productor protegiéndolo en los períodos de bajos precios internacionales a través de precios internos relativamente altos.

d. Los Actores Sociales en el proceso de determinación del precio del azúcar

En la sección anterior se han descrito con cierto detalle los instrumentos de política implementados por el Estado a los efectos de la determinación del precio del azúcar.

Con respecto al azúcar exportado se ha argumentado que ninguno de los instrumentos utilizados, a excepción del CAT, han tenido una incidencia de consideración en la determinación del precio final, o más precisamente del ingreso final, percibido por el sector productor a partir de su actividad exportadora.

Por otra parte tanto el CAT como la tasa de cambio, otro instrumento potencialmente importante, fueron recididos en términos de la política general del gobierno y no en función de una política azucarera específica. Consecuentemente con esto los intereses vinculados al sector azucarero no parecen haber influído en las decisiones concernientes a estas medidas de política económica.

En el caso de la determinación del precio para el consumo interno la evidencia aportada sugiere una situación claramente distinta. El precio interno ha sido definido principalmente por las políticas del Estado. Los dos instrumentos centralmente utilizados para este fin han sido la fijación de precios máximos y el requerimiento de autorización previa para la exportación, este último complementado en años recientes con la intervención directa del IDEMA en la comercialización del azúcar.

Del análisis del proceso burocrático institucional utilizado para la toma de decisiones concernientes a los dos instrumentos de política mencionados en primer término queda claro el rol preponderante jugado por el gremio azucarero a traves de ASOCAÑA y del Pacto Multilateral. La importancia de esta acción está basada principalmente en la capacidad de iniciativa que el Estado le otorga al gremio al ser éste el encargado de formular los estudios basicos que sirven de base técnica para la determinación tanto de los costos de producción y por lo tanto de los precios como de los saldos exportables y de los cupos de exportación.

La forma en que el proceso se desenvuelve indica que si bien el Estado

tiene formalmente la capacidad de decisión final el mismo no cuenta para tomar dicha decisión con elementos de juicio independientes de aquellos presentados por el sector productor.

Por otra parte, es importante resaltar que el nivel institucional al cual se toman las decisiones de precio-el Ministerio de Fomento y mas recientemente el Ministerio de Agricultura-son niveles del Estado, especialmente en el último caso, al cual los sectores de la producción primaria tienen tradicionalmente acceso e influencias derivadas de la propia naturaleza de dichas institucione del Estado.

En este sentido y particularmente en el caso del Ministerio de Agricultura es claro que otros sectores sociales con intereses o puestos al sector productor, como podrían ser los consumidores o las industrias consumidoras de azúcar, están en condiciones de desventaja para presionar al sector del Estado relevante, por una política de precios acordes con sus intereses particulares.

Esto no quiere decir que la política de precios instrumentada refleje únicamente los intereses del sector productor. Por el contrario, tal como ya se ha argumentado, lo que se quiere enfatizar es que en este caso el Estado cumplió una acción mediatizadora entre intereses conflictivos pero donde las características del proceso burocrático-institucional y el lugar particular dentro del Estado donde se toman las decisiones aseguró la posibilidad del sector productor de incidir de manera efectiva en el resultado final de las decisiones en juego.

Tal como se verá en la sección siguiente esta situación no se repite en el caso de la Política de Crédito.

IV.3 LA POLITICA DE CREDITO

a. Introducción

La política de crédito es uno de los instrumentos de política que históricamente ha tenido en los países de América Latina, una considerable importancia como parte integrante de la política agropecuaria global. Esta importancia radica en: (a) La presencia predominante del Estado a través de la política monetaria en la determinación de la capacidad de financiamiento global del sistema, (b) en la tradicional participación mayoritaria de las instituciones oficiales de crédito en el financiamiento del sector agropecuario, y (c) en la tradicional costumbre de utilizar el crédito como un mecanismo para compensar al sector agropecuario de los efectos de la política de precios y de los efectos negativos de la inflación sobre las inversiones de largo plazo que son características del sector agropecuario.

Por otra parte, el costo real del crédito, particularmente cuando el mismo está subsidiado y es utilizado en forma significativa para el financiamiento de bienes de capital, implica de hecho un subsidio al uso de capital. Como consecuencia de esto, el crédito puede tener el efecto de sesgar al proceso tecnológico en la dirección de tecnologías capital intensivas en términos del costo social del capital.

Asimismo, las formas particulares de operación de las entidades crediticias en cuanto a requisitos patrimoniales para tener acceso al crédito, complejidad del propio proceso de aprobación de los créditos, etc, puede introducir un sesgo en cuanto a las posibilidades reales de acceso al mismo por parte de los distintos grupos sociales vinculados al proceso productivo.

El análisis que se presenta a continuación está dirigido a analizar este conjunto de posibles efectos e interrelaciones del crédito y la producción y distribución de excedentes en la industria azucarera, y la participación que los sectores sociales involucrados tuvieron en la determinación de la determinación de las decisiones del Estado en materia de Política de Crédito.

b. Instituciones Públicas que otorgan crédito al sector azucarero.

1) Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero

Esta entidad fué creada por la Ley 57 de 1931, como una Seccional del Banco Central Hipotecario. El Decreto 557 de 1932 la constituyó como entidad autónoma, de carácter oficial y organizada como Sociedad Anónima, y por lo cual está vigilada por la Superintendencia Bancaria.

La iniciativa de su fundación corrió a cargo de la Federación Nacional de Cafeteros, quien la utilizó durante los primeros años de su existencia, como fuente importante de financiamiento/1.

Inicialmente, la labor de la Caja estaba orientada a la provisión de crédito para la agricultura, la industria y la minería, con énfasis en los pequeños empresarios y en el crédito de corto plazo. En 1940, por medio del Decreto 1156 se creó una nueva sección en la Caja Agraria con el fín de otorgar crédito agrícola y pecuario y de mediano y largo plazo. A esta sección se adscribió el Fondo Nacional Ganadero que había sido creado por Decreto 690 de 1939.

1/ Entre 1932 y 1938 el sector cafetero recibió más del 70% de los créditos agrícolas otorgados por la Caja y más del 30% del total de crédito concedido por la misma (Machado, 1977 p. 9).

Asímismo, se estableció que la nueva sección otorgaría créditos con garantía hipotecaria a 20 años y que esta garantía se podría combinar con la prenda agropecuaria como forma de respaldo a los préstamos. A su vez, el Banco Agrícola Hipotecario, que había sido creado por la Ley 110 de 1923 , debía ceñirse en sus operaciones a las modalidades de la nueva sección. De esta forma se abrió el camino para la posterior asimilación del Banco por la Caja Agraria en 1944 /1 .

La Caja Agraria fuè por un largo período de tiempo, no sólo la más importante fuente de financiación del sector agropecuario, sino que además era el vehículo de la política de fomento al sector. Todas aquellas medidas económicas destinadas a estimular el crecimiento del agro y a zanjar sus dificultades, fueron implementadas aprovechando la estructura organizativa de la Caja que permitía una acción de cobertura nacional. Por esta razón, la entidad se convirtió en una institución de múltiples funciones que abarcaban desde la provisión de maquinaria e insumos agrícolas hasta la asistencia técnica, pasando por labores como construcción de vivienda rural y organización de las actividades de colonización y parcelación de tierras. Esta situación comenzó a cambiar a medida que la complejidad de la política estatal fue mayor y requirió una estructura institucional más eficiente. Con la creación del INCORA en 1961 la Caja fue eximida de sus funciones en materia de política de tierras y se impuso en su lugar la modalidad de contratos entre las dos instituciones, en el afán de lograr al mismo tiempo, la especialización de las entidades y la coordinación entre las mismas. A partir de la reforma administrativa de 1968 a la Caja se le

1/ Machado, 1977. p.39. El Banco aunque dependiente de la Caja Agraria siguió funcionando hasta 1959. Ver informes de la Superbancaria.

ha asignado la labor primordial de conceder crédito a los sectores pequeño y mediano de los productores agrícolas y ganaderos, dándosele gran importancia a la vinculación de la asistencia técnica a la concesión de los créditos. No obstante, sigue desempeñando labores de provisión agrícola y de fomento. Este hecho es reflejo de la situación general del aparato institucional en el cual no ha sido posible eliminar aún el problema de la duplicidad de funciones de las entidades estatales.

Aunque la Caja Agraria concede crédito agrario, industrial y minero, el grueso de sus recursos se ha dirigido, a través de su historia, al sector agropecuario. En 1952, el 98% de la cartera nueva de la Caja tuvo tal fin, descendiendo ese porcentaje a 93.1 en 1967 y a 92.1 en 1971. Desagregando estos guarismos, se observa el importante cambio operado en la distribución del crédito de la institución a nivel intrasectorial. En 1952, el 49% de los préstamos nuevos fueron destinados a la ganadería y sólo el 36.2% a otros cultivos y café/1. Para 1967 las cifras reflejan ya la tendencia contraria que otorga a cultivos el 62.3% de la cartera mencionada y a ganadería el 30.8%; tendencia ésta que se confirma en 1971, donde ganadería obtiene únicamente el 17.3% y la agricultura el 74.8% /2.

Con relación al crédito industrial que otorga la Caja Agraria, cabe destacar el crecimiento relativo que ha tenido lugar en ese rubro de 1.2% en 1952 a 5.2% en 1971.

1/ OTROS AGROPECUARIOS completa la cifra de Total Agropecuario.
2/ Estas cifras tienen como fuente: Banco de la República, Informe Anual del Gerente a la Junta Directiva y Revistas Mensuales.

Tradicionalmente, se ha afirmado que la Caja Agraria es el principal instrumento de crédito al sector de pequeños y medianos empresarios agrícolas y en alguna medida de los industriales, y que su fin primordial es conceder préstamos en condiciones tales que permitan financiar aquellas unidades que no conseguirían crédito en otras fuentes, bien sea porque no reunen las condiciones que aquellas piden o bien porque los volúmenes de crédito disponibles en entidades no oficiales no son suficientes. No obstante se ha observado que, al menos en los últimos años, la Caja ha tendido cada vez más a convertirse en un Banco, especializado en el crédito agrícola, pero banco al fin, que funciona con criterios de rentabilidad institucional más que como una entidad de fomento. Los préstamos se conceden respaldados por garantía hipotecaria o prendaria y en poca medida por responsabilidad personal. Al mismo tiempo los intereses en casi todos los casos son cobrados por anticipado.

2) Corporación Financiera de Fomento Agropecuario y de Exportaciones, COFIAGRO.

El Decreto Legislativo 336 de 1957 de la Junta Militar, autorizó la creación de corporaciones financieras " para promover la financiación o transformación de sociedades industriales, agrícolas, ganaderas y mineras, especialmente las destinadas a la exportación "/1, y las facultó para contribuír en la creación de empresas constituídas para tales fines, gestionar la participación de terceros en ellas y para concederles crédito. Estas entidades son Sociedades Anónimas y están bajo el control de la Superintendencia.Bancaria, quién

1/ Ver Legislación Económica, Diciembre de 1957.

tiene respecto a ellas las mismas atribuciones y poderes que tiene con respecto a los bancos, según la Ley 45 de 1923. Los principales accionistas de las Corporaciones son los Bancos.

Los recursos de las Corporaciones Financieras son : las líneas de crédito con el Banco de la República (la ordinaria, la del Fondo de Inversiones Privadas, la del Fondo de Sustentación de Documentos de Crédito y la del Fondo Financiero Industrial), las líneas de crédito en el Fondo de Promoción de Exportaciones, la línea de crédito con el BID, las líneas de crédito con entidades extranjeras, la emisión de Bonos de Garantía General, los recursos propios y la línea de crédito del Banco Mundial.

La Corporación Financiera de Fomento Agropecuario y de Exportaciones, COFIAGRO, fue creada en 1967 como una entidad mixta de segundo grado, con el fin de promover y apoyar las actividades de unidades productivas relacionadas con:

1. El procesamiento, mercadeo y exportación de productos agrícolas y pecuarios.

2. La sustitución de importaciones de estos mismos productos.

3. Cultivos de mediano y tardío rendimiento, preferencialmente con destino a la exportación o la sustitución de importaciones.

4. La producción de especies menores.

5. La industria pesquera, especialmente con fines de exportación.

6. La manufactura y minería, cuando se considere que sus productos tienen relación con la producción agropecuaria.

La labor de la Corporación se ha instrumentalizado a través de los programas de adecuación de tierras, para los cuales gestiona empréstitos internacionales; centrales de abastecimiento, en cuya creación ha participado; y los programas de renglones productivos específicos, generalmente relacionados con su potencialidad de exportación, tales como los de carnes precocidas, ganado, avicultura, cacao, palma africana, etc.

Entre las modalidades de operación de COFIAGRO, se destacan la prefinanciación de exportaciones, mediante la utilización de la línea de crédito de PROEXPO, y el financiamiento de programas a largo y mediano plazo, utilizando las líneas del FIP y del FFI/1 .

3) Banco Cafetero

El Decreto 2314 de 1953 creó el Banco Cafetero y autorizó a la Federación Nacional de Cafeteros para suscribir como único accionista y con cargo al Fondo Nacional del Café, cincuenta millones de pesos en el mismo.

El principal objetivo asignado al Banco, recién creado fue el de "financiar la producción, la recolección, el transporte y la exportación de café, y de otros productos agrícolas"/ 2

1/ Para mayor ilustración ver Manual de Crédito Agropecuario, 1972.
2/ Legislación Económica, septiembre, 1953.

El Decreto 2420 de 1968 (que reestructuró administrativamente al sector agropecuario), definió al Banco como una empresa industrial y comercial del Estado con autonomía administrativa y capital independiente y vinculada al Ministerio de Agricultura.

El Banco ha otorgado, como cualquier banco comercial, créditos de acuerdo con las modalidades de las leyes 20 y 26 de 1959, el Decreto 384 de 1950 y la ley 5a. de 1973. Pero además tiene programas especiales de crédito. El crédito cafetero planeado por el servicio de extensión del Banco tiene como fin, mejorar el nivel de vida del caficultor y diversificar la fuente de sus ingresos. Dentro de este programa se consideran financiables inversiones para mejorar o reformar plantaciones de café, caña, fique y plátano, así como actividades en cultivos tales como hortalizas, frutales, yuca y tabaco, e inversiones en ganadería de leche y de levante.

Adicionalmente, el Banco lleva a cabo el Programa de Crédito Rural planeado, del Fondo de Desarrollo y Diversificación de zonas cafeteras (creado por el Decreto 2420 de 1968). Este programa no está destinado exclusivamente a caficultores pero sí a quienes habiten en zonas cafeteras. Esta modalidad surge para dar cumplimiento a compromisos adquiridos en acuerdos internacionales de productores de café, para evitar la ampliación exagerada de la oferta cafetera e impedir de esta forma el descenso vertiginoso de sus precios con el mercado mundial. Los préstamos del Fondo de Diversificación están destinados a financiar inversiones en cacao, plátano y banano, caña de azúcar, (unidad mínima financiable, cuatro hectáreas). yuca, avicultura, hortalizas,

ganadería, cría, de cerdos, pollos de engorde, cultivo de frutales, fique y tabaco.

Por último, el Banco Cafetero maneja también el Fondo Rotatorio de crédito cafetero, destinado exclusivamente a los cafeteros.

4) Banco Ganadero

El Banco Ganadero fue creado por el Decreto extraordinario número 921 de 1956 y su funcionamiento fue reglamentado por la Ley 26 de 1959.

Este Banco es una entidad de economía mixta/1. En su artículo 25, la Ley 26 consigna el destino que debe dar el Banco a sus préstamos: "hasta por una cuantía del 50% de sus disponibilidades con destino a la cría y levante de ganado mayor y menor, a la dotación de aguas, a la avicultura y pesca, a la titulación de mejoras destinadas a la ganadería en terrenos baldíos y a cultivos de forrajes; hasta un 10% a los Fondos Ganaderos, otro 10% para la ceba de ganado; y el 30% restante de sus disponibilidades, al comercio y a la industria, con especialidad a pequeñas y medianas industrias de transformación de productos derivados de la ganadería y de la agricultura, cuyo capital no exceda de quinientos mil pesos/2. Desde su creación, el Banco cuenta con un Departamento que provee asistencia técnica y que permite control sobre el uso de los créditos que él mismo otorga.

1/ El capital está constituido por aportes del Estado y de los particulares. Este último está formado por la suscripción forzosa del 0.5% que deben hacer los ganaderos sobre su patrimonio líquido, invertido en ganado mayor y/o menor y por suscripción forzosa en acciones para préstamos mayores de veinte mil pesos (un 1% en 1972).

2/ Memoria del Ministerio de Agricultura, 1959.

c. Fuentes de Financiamiento de las Entidades que otorgan crédito.

1) Ley 26 de 1959

Desde la promulgación de la Ley 26, los Bancos quedaron obligados a destinar 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 concedidos, bajo las condiciones que la misma disposición consigna/1

Al mismo tiempo, la ley ordenó que "dentro de los cupos de redescuento, el Banco de la República desconta(ra) a los Bancos Comerciales y al Banco Ganadero los préstamos que realiza(ran) en desarrollo de lo dispuesto (en la misma),a una tasa de intéres inferior por lo menos en un punto al tipo ordinario de redescuento"/2.

De otra parte, la ley 26 le asignaba a los bancos la tarea de vigilar la inversión de los préstamos concedidos en virtud de la misma, pudiendo contratarla con otras entidades. Los costos de este servicio estarían a cargo de los prestatarios.

A fin de poder controlar el cumplimiento de esta reglamentación, los bancos fueron inducidos a llevar una contabilidad aparte de los créditos otorgados como de fomento. Así, la Ley 26 se conoce como una línea especial de crédito que otorgan los bancos comerciales al sector agropecuario.

1/ Para cultivos intermedios, por ejemplo, como caña de azucar, banano, etc., hasta con tres años de plazo.
2/ Memoria del Ministerio de Agricultura, 1959.

Esta medida fue la primera en obligar a los bancos a tener una cartera de fomento. Si al finalizar el trimestre los bancos no habían cumplido este requisito debían suscribir bonos de la Caja de Crédito Agrario en una cuantía igual a la diferencia entre sus realizaciones y el porcentaje estipulado por la Ley.

2) Fondo Financiero Agropecuario, FFAP (Ley 5a)

El Fondo Financiero Agropecuario fue creado por el Artículo 6o. de la Ley 5a. de 1973 y reglamentado por medio del Decreto Reglamentario número 1562 del mismo año.

El Fondo es un mecanismo (administrado por el Banco de la República y vigilado por la Superintendencia Bancaria), para redescontar los préstamos de fomento agropecuario que otorgan las entidades de crédito, públicas y privadas. Su acción es programada semestralmente por el Ministerio de Agricultura a fin de determinar las actividades de fomento financiables por el Fondo: la distribución de recursos entre agricultura y ganadería; el área financiable y el monto de los créditos por unidad de producción; la asistencia técnica y los requisitos de la misma y los sistemas de vigilancia sobre la canalización adecuada de los recursos.

La Ley 5a. autorizó al Banco de la República para emitir títulos de Fomento Agropecuario de dos tipos: los de clase A para ser suscritos por los Bancos Comerciales en un porcentaje que puede oscilar entre el 15 y el 25% de sus colocaciones, según determine la Junta Monetaria; y los de clase B para ser colocados entre las empresas estatales o de economía mixta. La

cuantía de la emisión tiene por límite el monto de inversión que están obligados a hacer los bancos y las entidades oficiales. El fruto de la colocación de estos títulos constituye la principal fuente de recursos del FFAP. Las otras fuentes del Fondo son: un cupo adicional de redescuento en el Banco de la República, fijado periódicamente por la Junta Monetaria, y los empréstitos internos y externos que gestione el Gobierno Nacional, con el fin de aumentar los recursos del Fondo.

Las entidades que tienen acceso al redescuento con cargo al FFAP para las operaciones de crédito que conceden son:

1. Los bancos comerciales sujetos a inversión en títulos de fomento agropecuario,

2. la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero,

3. el Banco Ganadero.

4. el Banco Cafetero.

5. los fondos ganaderos, y

6. las instituciones financieras que tengan por objeto principal el fomento agropecuario/1.

La ley 5a. y el Decreto 1562 de 1973, establecen los requisitos y obligaciones que dichas entidades deben cumplir para ejercer tal derecho.

1/ Son aquellas que están organizadas al tenor del Decreto 2369 de 1969 y que demuestren estar destinando por lo menos el 70% de la totalidad de sus colocaciones al fomento agropecuario. Velez. J. Crédito rural. 1974.

Las actividades financiables con recursos del Fondo, según el Decreto arriba indicado, se distribuyen según los plazos de financiación /1.

1. De corto plazo (hasta dos años):

a. Cultivos transitorios.

b. Labores de sostenimiento y recolección de cosechas de cultivos permanentes y semipermanentes, tala y extracción de explotaciones forestales.

c. Ceba de cerdos, caprinos, etc.

d. Ceba de vacunos.

e. Especies menores.

f. Implementos para pesca artesanal.

g. Compra de alimentos concentrados, drogas y otros insumos para agricultura y ganadería y fertilizantes de rápida asimilación.

2. Financiación a mediano plazo (hasta 8 años):

a. Cultivos semipermanentes, tales como caña de azúcar, plátano, banano, flores, papaya, etc..

b. Cultivos permanentes como café, fique, té.

c. Renovación y tecnificación de cultivos semipermanentes y permanentes.

1/ Decreto 1562 de 1973, Artículo 30.

d. Explotaciones dedicadas a la cría de equipos de labor.

e. Especies menores cuyo ciclo productivo no permita atender el crédito a corto plazo.

f. Motores fuera de borda y de centro para pesca.

g. Obras y elementos complementarios de actividades agropecuarias (maquinaria, recuperación de suelos, etc.).

h. Pequeñas obras de infraestructura que no requieran financiación a largo plazo.

i. Electrificación rural.

j. Fertilizantes de lenta asimilación.

3. Financiación a largo plazo (más de ocho años):

a. Obras de infraestructura mayores.

b. Inversiones en ganadería de cría y leche.

c. Cultivos permanentes de largo ciclo vegetativo.

d. Vivienda campesina.

e. Compra de fincas por profesionales del sector agropecuario.

La creación del FFAP constituyó la culminación de un proceso iniciado en 1968, para convertir la Ley 26 en un instrumento de crédito similar al del

Fondo Financiero Agrario (FFA) /1, pero de mayor cobertura, que otorgara préstamos a mediano y largo plazo y que financiara actividades pecuarias y cultivos de mediano y tardío rendimiento.

Con la promulgación y reglamentación de la Ley 5a,, el FFAP pasó a centralizar en un solo organismo el crédito de fomento agropecuario al sector, que hasta ese momento se había otorgado por Ley 26 y a través del FFA/2. De esta manera se buscó avanzar en la organización del sistema de crédito con el objeto de alcanzar una mayor implementación de la política gubernamental en esa área superando las dificultades que se habían observado a través de los años. El Fondo fue concebido como un mecanismo de financiación del sector agropecuario, no inflacionario, con capitalización propia. No obstante, la Junta Monetaria fue facultada para fijar al Fondo un cupo adicional de redescuento en el Banco de la República (Artículo 7o. de la Ley 5a.). Por otra parte, la Ley 5a. también procuró garantizar la adecuada utilización del crédito, vinculando, obligatoriamente, la concesión del préstamo a la asistencia técnica. Este objetivo no había podido ser alcanzado antes, a pesar de que la legislación hubiera consignado normas al respecto/3 .

1/ Creado por Resolución no. 23 de mayo de 1966 de la Junta Monetaria. Tenía programas de fomento para cultivos de ciclo anual, exclusivamente, por lo tanto excluía al azúcar.

2/ Ver FEDESARROLLO. "Fondo Financiero Agropecuario . Coyuntura Económica". v. 3. no. 4.

3/ La Ley 26, por ejemplo, en su artículo 37, consignaba que los bancos estaban obligados a vigilar la inversión de los préstamos. Sin embargo, fueron los créditos de la Ley 26 los que sufrieron como ningún otro mecanismo, el problema de la desviación de recursos.

3) Fondo de Inversiones Privadas

El Fondo de Inversiones Privadas fue creado por la Resolución no. 11 de 1963 de la Junta Directiva del Banco de la República. Se le asignó como objetivo principal, el de financiar inversiones del sector privado exclusivamente, con énfasis en las actividades de producción para la diversificación y promoción de exportaciones. En segundo lugar, también se consignó que se ocuparía de la financiación de empresas que produjeran bienes sustitutos de importaciones y bienes y servicios escasos en la economía nacional. Por último, se le encomendó al Fondo la Financiación de planes de integración fronteriza.

En este marco, el Fondo puede destinar sus recursos a actividades que se ubiquen en el sector primario (agricultura, ganadería, pesca y minería) o en el sector industrial manufacturero, siempre y cuando apunten a los objetivos consignados como prioritarios en la constitución del Fondo.

La base de los recursos del FIP está dada por la contrapartida en moneda colombiana de empréstitos externos y por los recursos en divisas provenientes del exterior con destino a dicho fondo. El Gobierno Nacional puede adicionalmente y a través del Banco de la República, - a quien corresponde la administración del FIP-, dirigir recursos especiales al Fondo para la implementación de sus programas.

El Fondo surgió en momentos en que trataba de implementarse el Plan Decenal de Desarrollo/1 como un organismo que coadyuvara a la

1/ Departamento Plan General de Desarrollo Económico y Social, 1960-1970.

realización de sus metas. El mencionado plan tenía una concepción que procuraba un cambio en el modelo de desarrollo del país que le permitiera superar la etapa de desarrollo hacia afuera y convirtiera la economía en una estructura productiva, cuyos polos dinámicos estuvieran al interior de la misma y le permitieran un crecimiento regular y autosostenido. Claramente, el Fondo tenía en este marco importante papel como instrumento de fomento de las actividades exportadora y sustitutiva de importaciones, concediéndoles crédito a plazos largos/1 y a tasas de interés inferiores a las de mercado.

4) Fondo de Promoción de Exportaciones, PROEXPO

El Fondo de Promoción de Exportaciones fue creado para dar cumplimiento al artículo 181 del Decreto Extraordinario 444 de 1967, con el fin de incrementar el comercio exterior del país y fortalecer su balanza de pagos mediante el fomento y diversificación de las exportaciones menores. Tiene personería jurídica propia pero es administrado por el Banco de la República.

En cumplimiento del objetivo general a él encomendado, PROEXPO está encargado de otorgar crédito a corto plazo a los exportadores, servir de intermediario en los créditos internacionales con destino a la exportación y financiar las operaciones de compensación del país. También está autorizado para adquirir acciones o participaciones en empresas exportadoras y para adelantar estudios de mercados externos, así como para constituír un sistema de seguro que cubra los riesgos propios de la actividad exportadora.

1/ De 5 años para agricultura y 10 años para industria.

Adicionalmente, el Fondo provee todo género de información sobre mercados internacionales y promueve la producción nacional en el extranjero.

Para poder llevar a cabo sus operaciones, el Fondo cuenta con los siguientes recursos:

1. el producto de una sobretasa aplicada sobre el valor CIF de las importaciones que se realicen al país;

2. las sumas que con destino al Fondo se apropian en el presupuesto nacional;

3. los cupos de crédito en el Banco de la República.

4. los dineros provenientes de operaciones celebradas por el Gobierno con destino al Fondo;

5. los dineros que suministren organismos internacionales;

6. el recaudo del sobrecargo aplicado al precio del oro que se vende para ser utilizado en la industria;

7. las sumas provenientes del exceso de utilidades percibidas por los bancos en sus operaciones de compra y venta de certificados de cambio;

8. las utilidades que obtiene el Fondo en sus propias operaciones.

PROEXPO concede diferentes clases de crédito. La modalidad de préstamos para apertura de mercados incluye financiación de estudios de pre-

inversión y de actividades directamente relacionadas con la promoción de exportaciones (estudios de mercado, viajes, ferias, muestras, publicidad, etc.). Los créditos para capital de trabajo, financian parcialmente la adquisición de materias primas, pago de fletes, salarios y gastos de almacenamiento en el país y en el extranjero. Las operaciones de crédito a la exportación consisten en el descuento de documentos sobre exportaciones ya realizadas; este tipo de crédito permite al exportador recuperar de forma inmediata su capital de trabajo y competir en mejores condiciones en el mercado internacional.

En la sección destinada al análisis de la política de exportaciones, se presentan más en detalle los mecanismos y las líneas especiales de crédito de PROEXPO relacionadas con la financiación a las exportaciones de azúcar.

d. Crédito otorgado por Institución y por Fuente.

1) Crédito otorgado por fuente de financiamiento

En la sección anterior se indicó que las principales fuentes de financiamiento del sector azucarero son la ley 26 , posteriormente unificada en una sola administración con la ley 5a.; el Fondo de Inversiones Privadas y los fondos provenientes de préstamos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. (BIRF).

El Cuadro IV.3.1 presenta los montos aportados por cada una de estas fuentes para el período 1970-1977 únicos años para los cuales la información está disponible. Puede observarse la gran variabilidad de los fondos aportados por cada una de estas fuentes tanto en términos absolutos, es decir del monto aportado, como de la importancia relativa de estos aportes como porcentaje del crédito total.

Por otra parte el monto total del crédito provisto por estas fuentes aumenta en términos de pesos corrientes hasta 1974 para disminuír en los siguientes cuatro años. Esta tendencia es aún más acentuada cuando los montos están expresados en términos de pesos constantes (columna 13).

Asimismo la tendencia se acentúa aún más cuando los fondos aportados por estas fuentes oficiales se expresan como porcentaje del valor de la producción azucarera (columna 14). Estas últimas cifras indican que el crédito otorgado de fuentes oficiales al sector azucarero ha variado como proporción del valor de la producción entre el 10,7% para el año 1970 y el 5.9% para el año 1976 con un mínimo de 0,82 para el año en el año 1975.

Por otra parte en el Cuadro IV.3.2 puede verse que este descenso se inscribe en una tendencia general del sector agropecuario. En este sentido el crédito percibido por el sector en su conjunto expresado como porcentaje del valor de la producción desciende de más del 20% a principios de la década hasta el 13% en 1976.

CUADRO IV.3.4 CREDITO OTORGADO AL SECTOR AZUCARERO POR INSTITUCION

Saldos a 31 de diciembre (cartera) 1966 - 1977

Miles de Pesos

FIN DE:	BANCO CAFETERO			COFIAGRO			CAJA AGRARIA (2)			T O T A L			
	#	Valor	% (1)	#	Valor	% (1)	#	Valor	% (1)	#	Valor	% (4)	% (5)
1966							-	52.274	2.4		52.274	2.4	2.7
1967							-	54.742	2.3		54.742	2.3	2.5
1968				3	4.000	61.0	-	63.519	2.1		67.519	2.2	2.6
1969				15	14.850	88.0	-	70.705	1.8		85.555	2.2	3.0
1970				25	8.828	17.	-	73.737	1.7		82.565	1.9	2.6
1971				35	9.404	14.0	-	83.995	1.7		93.399	1.9	2.4
1972				0		- (3)	-	125.770	2.2		125.770	2.2	2.7
1973				8	5.345	5.0	-	150.530	2.2		155.875	2.2	2.4
1974				8	2.450	2.0	-	215.908	2.5		218.358	2.5	2.4
1975	54	5.573	0.2	0	-	-	-	237.852	2.2		237.852	1.7	2.0
1976	77	13.422	0.4	8	2.850	4.0	-	351.781	2.8		354.631	2.2	2.2
1977	148	63.084	1.2	10	3.250	5.0	-						

Fuente: Encuestas del estudio de desarrollo institucional, IICA, 1978

NOTAS :
(1) El 100% es la cartera agropecuaria de la respectiva institución.
(2) Saldos a 30 de junio.
(3) Cofiagro no tenía saldos a 31 de diciembre en favor de caña de azúcar.
(4) Como porcentaje del total de crédito otorgado al sector agrario por las tres instituciones.
(5) 100% = Cartera agraria total (Bancos comerciales + Caja Agraria).

Es importante notar que el monto de los créditos otorgados por las instituciones oficiales en algunos años es bastante inferior al total del crédito financiado a partir de fuentes oficiales (Cuadro IV.3.5). La diferencia estaría explicada por la participación de la banca privada en la distribución del crédito alimentado con fuentes oficiales. Puede observarse que esta participación es a excepción de los años 75 y 77 bastante importante llegando a más del 50% en un número de años.

Por otra parte es importante señalar que el sector azucarero recibe crédito a través de instituciones privadas de crédito alimentado en los recursos propios de estas entidades. La participación de la banca privada en el monto de crédito total utilizado por el sector azucarero es desconocida. Sin embargo la propia vinculación de los ingenios y de los propietarios de los ingenios en compañías de inversión y crédito tales como la Corporación Financiera del Valle, la Corporación de Ahorro y Vivienda del Valle, indicaría el fácil acceso a estas fuentes y por lo tanto su uso efectivo.

Con respecto a los plazos del crédito público, el Cuadro IV.3.6 presenta los créditos nuevos discriminados según sean de corto (1 año) mediano (de 1 a 5 años) o largo plazo (más de 5 años), para el período 1966-1977 /1.

Del mismo modo puede observarse que la mayor parte del crédito es otorgado en forma de crédito de corto plazo si bien la proporción del crédito de mediano plazo ha ido aumentando a lo largo del periodo analizado.

1/ El total de estas tres columnas difiere ligeramente del total de crédito que aparece en el Cuadro IV.3.5.

CUADRO IV.3.5 CREDITO OTORGADO POR FUENTES OFICIALES DE FINANCIAMIENTO Y CREDITO OTORGADO POR INSTITUCIONES PUBLICAS. SECTOR AZUCARERO.

(Miles de Pesos)

AÑO	Crédito otorgad por fuentes oficiales de financiamiento. (1)	Crédito otorgado por instituciones públicas. (Préstamos nuevos). (2)	$\frac{(2)}{(1)} \times 100$ (3)
1966			
1967			
1968			
1969			
1970	167.431	59.831	59.8
1971	260.589	106.538	40.8
1972	257.324	113.075	43.9
1973	200.861	150.063	74.7
1974	539.496	178.891	33.1
1975	70.300	167.750	238.6
1976	457.600	193.905	42.3
1977	363.300	440.323	121.2

CUADRO IV.3.6 CREDITO OTORGADO AL SECTOR AZUCARERO (Caña para azúcar)

Préstamos Nuevos: # de obligaciones, Valor y Plazo. Miles de Pesos

	COFIAGRO								CAJA AGRARIA					
AÑO	Plazo hasta Un año.		1 - 2		2 - 4		4 y más		Corto (1 año)		Mediano (1-5)		5 y más años	
	#	Valor	#	Valor	#	Valor	#	Valor $(000)	#	Valor $(000)	#	Valor $(000)	#	Valor $(000)
1966	-	-	-	-	-	-	-	-	32.236	41.774	954	6.506	1	7
1967	-	-	-	-	-	-	-	-	31.600	46.668	1.023	7.031	2	7
1968	-	-	-	-	-	-	1	4.000	32.570	50.576	1.089	7.931	15	327
1969	-	-	-	-	-	-	3	14.850	26.887	44.881	1.962	12.494	4	40
1970	-	-	-	-	-	-	2	4.950	24.447	42.069	2.319	12.801	3	11
1971	-	-	-	-	-	-	-	-	31.121	75.822	3.290	25.033	9	79
1972	-	-	-	-	-	-	8	4.600	29.610	82.338	2.863	26.106	2	32
1973	-	-	-	-	-	-	5	3.380	29.402	91.478	5.903	55.191	4	14
1974	-	-	-	-	-	-	3	345	28.700	110.925	5.647	67.621	-	-
1975	-	-	-	-	-	-	-	-	22.046+	106.481	4.557	56.525	3	183
1976	-	-	-	-	-	-	7	2.256	15.775	125.965	3.681	52.314	-	-
1977	-	-	-	-	-	-	11	5.700	10.693	273.464	4.441	90.688	-	-

Fuente : Estudio desarrollo institucional, IICA, 1978.

e. Importancia de la política de crédito. Incidencia de los actores sociales vinculados al proceso productivo

Las cifras presentadas en la sección anterior respecto al crédito otorgado al sector azucarero a partir de fuentes oficiales indican que éste ha representado entre alrededor del 10 % del valor de la producción al comienzo del período (1970) y el 5% al final del mismo (1977). Estos porcentajes son considerablemente menores que los correspondientes al sector en su conjunto, los cuales han oscilado entre el 21 y el 13 % para el mismo periodo. Por otra parte la mayor parte del mismo fue otorgado en forma de crédito a corto plazo (1 año).

El crédito de carácter oficial fue otorgado a las tasas de interés oficiales para el sector agropecuario las cuales fueron, en general, menores que la tasa de inflación general para toda la economía.

Si bien la consecuente tasa de interés negativa representa un subsidio indirecto a la producción puede afirmarse que, debido al corto plazo de maduración de la mayoría de estos créditos, el subsidio no puede haber sido de gran consideración.

Por otra parte del análisis surge con bastante claridad de que el sector azucarero no recibió un tratamiento diferencialmente favorable respecto a otras producciones del sector agropecuario. Por el contrario parecería que en cuanto a la política de crédito el sector azucarero fue menos favorecido que otros subsectores agropecuarios.

Esta conclusión, que de alguna manera llama la atención debido a las características del sector en cuanto a su concentración económica y por consiguiente presumible poder político, puede ser explicado a partir de las características especiales del proceso institucional a través del cual el Estado toma decisiones respecto a la política de Crédito.

La principal fuente de crédito oficial para el sector agropecuario ha sido, tal como se vió anteriormente, la ley 26 hasta 1973 y la Ley Quinta a partir de esa fecha.

En términos generales la política del Estado respecto a medidas de fomento para el sector agropecuario ha sido la de excluir aquellos subsectores que, siendo esencialmente agricultura comercial, pueden operar adecuadamente sin intervención del Estado. Esto ha sido particularmente cierto en aquellos productos que debido a la existencia de una adecuada demanda externa han podido expandir su producción en condiciones rentables./1. Obviamente estas condiciones han estado presentes en el caso del azúcar, para la mayor parte del período analizado.

1/ Jaime Vélez. Conversación personal septiembre de 1978.

Por otra parte y éste es el punto central que se desea enfatizar, es importante analizar con más detalle el proceso burocrático- institucional por el cual se deciden las líneas de crédito para cada subsector agropecuario.

Durante la vigencia de la ley 26 y particularmente una vez instaurada la ley Quinta el monto y las condiciones de las lineas de crédito oficial han sido decididas en forma anual siguiendo un proceso compuesto por los siguientes pasos :

a) Los intermediarios finan ieros presentan al comite de Crédito del Banco de la República un proyecto en el cual se indican actividades a ser financiadas,montos para cada actividad plazos,etc./1

b) El Banco de la República con la eventual colaboración de la Junta Monetaria, evalúa el proyecto y se forma un juicio al respecto.

c) El Banco de la República solicita una opinión tecnica a OPSA

d) El Banco de la República con la participación de OPSA prepara un proyecto de programa de Crédito que pasa a discución del Concejo de Política Agropecuaria.

1/ Los montos se estipulan para cada actividad agrícola en base a la estimación de los costos de producción y el porcentaje del costo que se considera necesario financiar al productor.

Esta instancia es la única donde el sector privado tiene una intervención directa a través de la participación de la Sociedad de Agricultores quien participa en forma permanente en el Consejo. En algunas oportunidades otros gremios han sido invitados a participar de las reuniones.

e) Finalmente la Junta Monetaria toma una decisión final con respecto al programa crediticio a ser instrumentado. En esta decisión final el Ministro de Agricultura puede o no participar.

La descripción del proceso es importante porque muestra la relativamente escasa participación del sector privado y del propio Ministerio de Agricultura a quien podría considerarse un vocero del sector productor en decisiones de este tipo. La participación de los organismos técnicos del Ministerio y de aquellos en los cuales hay una representación sectorial (Consejo de Política Agropecuaria) tienen únicamente un carácter técnico y asesor.

En este sentido al estar las decisiones finales en manos de los organismos rectores de la política monetaria es lógico que las decisiones respecto a la política de crédito sean tomadas en base a consideraciones de carácter global y en función de la Política Monetaria que se desea seguir. De esta forma las consideraciones basadas en las necesidades de la producción, de la propia política agropecuaria o más aún de los intereses sectoriales del sector productor tienen pocas posibilidades de

expresión real y por lo tanto aparecen obscurecidas y diluídas en otras consideraciones más directamente vinculadas a la política económica global /1.

1/ En el caso particular de la azúcar parecería haber existido una considerable oposición sistemática por parte de los estamentos burocráticos del Estado hacia el sector, en razón de que se considera a la industria como altamente cartelizada y por lo tanto con capacidad de apropiar ganancias extraordinarias lo cual haría innecesario, e incluso inconveniente, el otorgamiento de crédito oficial con un subsidio implícito.
Jaime Vélez, Conversación personal - septiembre de 1978.

IV. 4. LA POLITICA ECONOMICA Y LA DEMANDA REAL POR TECNOLOGIA

El análisis de la política económica instrumentada por el Estado desarrollada en este capítulo indica la relativa pasividad del mismo en cuanto a imponer al sector azucarero un marco económico determinado.

La mayor parte de los instrumentos de política que, de alguna manera, han incidido sobre el sector han sido manejados en términos de requerimientos más generales originados en la política económica global. Por otra parte, el crédito oficial al sector fue en términos relativos al valor de la producción, menor que el otorgado a otros sectores de la economía y menor que el recibido por otros productos agrícolas. Asimismo, en términos absolutos su importancia como fuente de financiación no parece haber sido extremadamente importante. En este sentido, el posible subsidio recibido al uso del capital, y por lo tanto a tecnología capital intensiva no debe haber sido particularmente notorio.

El análisis realizado señala que la acción más enfatizada de la política del Estado ha sido el mecanismo de regulación del precio interno como elemento de estabilización de los ingresos del sector productor. En este sentido, la política instrumentada resolvió el serio problema que la alta variabilidad de los precios externos, y por lo tanto de los ingresos totales, representa para un proceso de expansión de la producción y de incorporación tecnológica.

De esta forma la política instrumentada no parece haber introducido sesgos fuertes en la dirección de un uso más intensivo de capital y tampoco en la dirección de alterar de manera sustantiva la forma de distribución de excedentes

entre grupos sociales determinada por la propia estructura de la industria. En este sentido se puede afirmar que el Estado no intentó proteger a los sectores mas débiles dentro de la industria al mismo tiempo que ejerció una función reguladora y estabilizadora entre el sector consumidor y el principal sector de la producción representado por los ingenios.

Consecuetemente parece razonable argumentar que la política económica instrumentada no modificó de manera substantiva la demanda estructural por tecnología. En todo caso al estabilizar los ingresos y dar seguridades con respecto a los mismos, reafirmó las posibilidades de expansión de la industria y por lo tanto las posibilidades y necesidades de la incorporación de nueva tecnología.

BIBLIOGRAFIA

1. MUSALEM, A. : " Las exportaciones colombianas de 1956-1969 ", Departamento Nacional de Planeación.

2. MALLON Y URDINOLA : " Policies to promote Colombian Exports of Manufactures " Harvard.

3. SHEHAN Y CLARK : " La respuesta de las exportaciones colombianas a la tasa de cambio efectiva ", Fedesarrollo, 1972.

4. FEDESARROLLO : " Las industrias azucarera y panelera en Colombia ", 1976.

5. " El Comercio Exterior de Productos Agropecuarios y la Productividad " , Documento presentado por el Grupo de Comercio Exterior al I Seminario sobre Productividad Agropecuaria, Neiva, 1978.

6. KALMANOVITZ, SALOMON : " Desarrollo de la Agricultura en Colombia ", Editorial La Carreta, Medellín, 1978.

7. GOMEZ, CESAR JAIME : " La eficacia de ley laboral en el Proletariado Agrícola en el agro en el Desarrollo Colombiano ", Editorial Punta de Lanza, Bogotá, 1977.

8. DIAZ - ALEJANDRO CARLOS: " Las exportaciones menores colombianas ", Fedesarrollo, 1972.