

Revista de la CEPAL

Secretario Ejecutivo
Norberto González

*Secretario Ejecutivo Adjunto de
Desarrollo Económico y Social*
Gert Rosenthal

*Secretario Ejecutivo Adjunto de
Cooperación y Servicios de Apoyo*
Robert T. Brown

Director de la Revista
Aníbal Pinto

Secretario Técnico
Eugenio Lahera



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
SANTIAGO DE CHILE, DICIEMBRE 1987

SUMARIO

Crisis, políticas de ajuste y agricultura. <i>Luis López Cordovez.</i>	7
Desarrollo agrícola y equilibrio macroeconómico en América Latina: Reseña de algunas cuestiones básicas de política. <i>Richard L. Ground.</i>	31
El sector rural en el contexto socioeconómico de Brasil. <i>Raúl Brignol Mendes.</i>	43
Planificación agrícola en los países de la Comunidad del Caribe. <i>Eduardo Valenzuela.</i>	65
La política del sector agrícola y la planificación macroeconómica. <i>Trevor Harher.</i>	73
Argentina: Crisis, políticas de ajuste y desarrollo agrícola, 1980-1985. <i>Luis R. Cuccia y Fernando H. Navajas.</i>	81
La crisis externa, políticas de ajuste y el desarrollo agrícola en Brasil. <i>Fernando Homem de Melo.</i>	89
Colombia: Efectos de la política de ajuste en el desarrollo agropecuario. <i>Astrid Martínez.</i>	97
Costa Rica: Crisis, políticas de ajuste y desarrollo rural. <i>Juan M. Villasuso.</i>	113
Chile: Efectos de las políticas de ajuste en el sector agropecuario y forestal. <i>Andrés Sanfuentes.</i>	121
Ecuador: Crisis y políticas de ajuste. Su efecto en la agricultura. <i>Germánico Salgado P.</i>	135
México: Estudio sobre la crisis financiera, las políticas de ajuste y el desarrollo agrícola. <i>Jaime Ros y Gonzalo Rodríguez.</i>	153
Perú: Agricultura, crisis y política macroeconómica. <i>Javier Iguñiz.</i>	167
Veinticinco años del ILPES. <i>Alfredo Costa-Filho</i>	183
Publicaciones recientes de la CEPAL.	187

Colombia: efectos de la política de ajuste en el desarrollo agropecuario

*Astrid Martínez**

En el decenio de 1970 la agricultura fue la actividad más importante de la economía colombiana. Aportaba 25% del producto interno bruto global, absorbía 32% de la fuerza laboral y generaba cerca del 75% de las exportaciones totales. A mediados de esa década el país registró un inesperado auge cafetero y de algunos productos ilegales, lo que unido a una mayor entrada de recursos externos, fortaleció la posición de las reservas internacionales. Sin embargo, a fines del mismo decenio, debido a la recesión mundial, la caída de los precios internacionales de exportación y los retrasos cambiarios acumulados, se redujo el dinamismo de la economía, hecho que se vio acentuado por la persistencia de rigideces estructurales.

En 1981, ante el resurgimiento del déficit comercial y de la inflación, las autoridades aplicaron voluntariamente un primer programa de ajuste paulatino, iniciativa que fue posible gracias a la disponibilidad de préstamos no desembolsados y al ofrecimiento de nuevos recursos. En 1984 se realizó un nuevo programa de ajuste, esta vez fiscalizado por el Fondo Monetario Internacional, en el que se dio prioridad a la inversión pública en proyectos de exportación, a la reducción de los salarios, la restricción de las importaciones y el establecimiento de un nivel competitivo para la tasa de cambio. En 1985, la inminencia de una crisis cambiaria indujo a las autoridades a adoptar medidas de ajuste más severas, para reducir los déficits externo y fiscal y frenar la inflación y la caída de las reservas.

Entre 1980 y 1984 el ritmo de crecimiento de la agricultura, que era de 4% anual en los años setenta, se redujo a 1% con la consiguiente disminución del aporte del sector al producto interno bruto, que cayó a 22%. El estancamiento de la productividad de los cultivos de exportación, su escasa diversificación y el deterioro de la producción de alimentos, contribuyen a explicar este fenómeno. A lo anterior se agrega la reducción de los ingresos por exportaciones distintas del café, como consecuencia de la recesión mundial.

*Economista. Consultora de la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO.

Introducción

El cambio de las condiciones externas desde fines de la década pasada precipitó, a comienzos de la presente, la conocida crisis de la deuda en América Latina. El creciente desequilibrio de los pagos internacionales interrumpió la modalidad de crecimiento financiada con crédito externo, y se emprendieron diversos programas de ajuste en la región.

Los efectos del ajuste han sido objeto de un debate tan acalorado cuanto precarias las bases empíricas y teóricas para su confrontación. Las estadísticas y los métodos son incompletos; el tiempo transcurrido no es suficiente; no hay modelos teóricos que permitan anticipar qué coeficientes revelarán las respuestas atribuibles a la aplicación de los instrumentos del ajuste y qué indicadores reflejarán la presencia de factores estructurales de perturbación económica.

De otro lado, cada vez es más difícil hablar de América Latina como un todo homogéneo que evoluciona de cierta forma y reacciona de la misma manera frente al ambiente externo. Los distintos países tienen una historia particular y su comportamiento reciente se diferencia más y más. En la coyuntura de comienzos de los años ochenta, el cierre del mercado financiero externo afectó a todas las economías endeudadas, al interrumpir el flujo crediticio que sostenía el proceso de expansión económica. Sin embargo, las economías nacionales tenían grados diferentes de vulnerabilidad en el mediano plazo y reacciones inmediatas peculiares.

Por todas estas razones el análisis de los efectos del ajuste en el sector agrícola latinoamericano debe hacerse con cautela. La modernización más acelerada de algunas economías, el diferente punto de partida, en la medida que las estructuras agrarias fueron gestadas y desarrolladas en formas características, y la distinta articulación con la economía mundial, han producido, con mayor énfasis en los últimos veinte años, un nuevo perfil de la economía regional.

La referencia al sector agrícola de América Latina sólo puede ser un primer intento de aproximación. Las economías agrarias más volcadas hacia los mercados externos, hacia los cultivos comerciales o la producción para la industria, presentan rasgos diferentes y reaccionan de dis-

tinta forma que las estructuras rurales más orientadas a abastecer importantes mercados internos de bienes primarios y materias primas o con un peso mayor de formas familiares y tradicionales de propiedad y explotación de la tierra, o métodos arcaicos de producción.

La referencia al ajuste obliga a restringir el horizonte del análisis en cuanto al tiempo de acción y reacción y a los instrumentos apropia-

dos. De otro lado, el corte sectorial deja en un lugar secundario las consideraciones macrosistémicas y dinámicas del proceso. En esa medida los elementos estructurales que singularizan el sector agrario de los países latinoamericanos podrían tener menor importancia. Sin embargo, se verá que el estudio de la coyuntura remite permanentemente al de la génesis y evolución futura de las economías.

I

El desarrollo económico y agrícola en la década de 1970

1. Principales tendencias del desarrollo económico general

Durante veinte años, entre 1960 y 1981, la economía colombiana creció a una tasa media de 6% en términos reales. El producto per cápita creció 3% anual, llegando a 1 380 dólares en 1981. A pesar de la caída de la tasa de mortalidad infantil la población creció a tasas menores que en el pasado debido a los procesos de urbanización, alfabetización y mayor participación femenina en el mercado laboral. Si bien este hecho se tradujo en una mayor presión en el mercado de trabajo, entre 1973 y 1978 el empleo creció aproximadamente 6% anual.

El crecimiento de los precios internos se aceleró a partir de 1970. Entre 1970 y 1975 la inflación duplicó la observada en la década anterior. Sus niveles de entre 21% y 25% superaron ampliamente el 12% promedio anual de los años sesenta. Las causas principales de la elevada inflación fueron la financiación deficitaria del gasto público, las presiones de la oferta de alimentos, y la monetización de los crecientes ingresos externos en casi toda la década.

La situación externa cambió desde 1967. En parte porque el régimen de cambios adoptado en ese año redujo la incertidumbre y la inestabilidad de las transacciones y en parte porque la coyuntura mundial lo facilitó; a mediados de la década de 1970, cuando otros países en desarrollo enfrentaban el vuelco de las condiciones externas del comercio, se produjeron en Colombia un

inesperado auge cafetero y bonanzas de productos ilegales que, junto con el mayor flujo de capital, fortalecieron la posición de reservas del país. El déficit comercial no resurgiría sino hasta 1981 y debido al atraso cambiario, la recesión mundial y la caída de los precios externos del café.

La agricultura, la manufactura, y el comercio contribuyeron por igual a la oferta agregada, respondiendo a los estímulos a la exportación y a las expansiones de la demanda interna. La mayor fuente de crecimiento agrícola en los años setenta fue el café. La manufactura, que creció hasta 1974 debido al impulso exportador, desaceleró su ritmo como consecuencia de la depresión de la actividad interna, del atraso tecnológico amparado por barreras arancelarias, de la revaluación del peso que siguió a la bonanza cafetera de final de la década y de la recesión mundial. Desde 1978 la actividad económica perdió dinamismo.

Del lado de la demanda, la mayor contribución a la expansión se dio por parte del sector privado a la inversión y al consumo, estimulado por el gobierno. Pero la gran importancia del gasto en alimentos mantuvo restringida la capacidad de diversificar la demanda de los hogares.

El crecimiento también se expresó por los cambios en los factores de la producción, el capital y el trabajo. El aumento de las existencias de capital contribuyó a la mitad del crecimiento del producto entre 1963 y 1980, la construcción aportó la tercera parte y más de la mitad de la formación de capital. Cuatro quintas partes de la

participación del trabajo se debieron a crecimientos de la población activa y una quinta parte a mayor educación. Una cuarta parte del crecimiento del período tuvo que ver con la adopción de políticas económicas orientadas a crear condiciones de inversión y estímulos a la producción y la exportación. (Banco Mundial, 1983).

2. Principales tendencias del desarrollo agrícola

En los años setenta la agricultura continuó siendo el sector más importante de la economía, al aportar una cuarta parte del producto interno bruto. El 32% de la fuerza laboral se ubicaba en áreas rurales y siete productos (arroz, yuca, plátano, tomate, maíz, azúcar para panela y frejol) representaban la mitad de las cosechas.

Las exportaciones agrícolas representaban entre 68% y 75% del total exportado, siendo la participación del café bastante variable. En 1977-1980 el café exportado correspondió al 60% del total y en 1981 cayó a 48%.

En 1967-1979 la agricultura creció entre 4% y 5%, uno a dos puntos menos que el promedio de la economía. Desde 1982 el crecimiento sectorial fue negativo, sufriendo una caída más acentuada que la del resto de la economía. Más de la mitad del aumento de la producción se debió en los años setenta al crecimiento de las exportaciones, en particular, de las de café; pero las otras exportaciones agrícolas también crecieron: a partir de una pequeña base se duplicaron en términos reales. Las importaciones de alimentos se triplicaron y aumentaron así las disponibilidades para consumo doméstico (5% anual) y el consumo per cápita (2.7%) (Banco Mundial, 1983).

Los aumentos de la producción cafetera se lograron en un 90% por mejoras de la productividad. La adopción de la variedad caturra significó modificar las siembras, el consumo y los rendimientos, con lo que dio un vuelco la faz de la economía del grano. En los demás cultivos los incrementos se debieron en un 56% a la expansión del área. El avance en los productos comerciales fue más notable que en la agricultura tradicional, con lo que se introdujo un sesgo en favor de la producción para la industria y la exportación, disminuyendo la capacidad de abastecimiento de alimentos. La obtención de mayores rendimientos se logró mediante el uso de maqui-

naria y semillas mejoradas y requirió grandes inversiones en riego y adecuación de tierras, mientras la economía campesina sufría el abandono oficial, la atomización de las propiedades y la marginación del mercado, del crédito y del avance tecnológico. (Martínez, 1987).

Los precios relativos de la agricultura evolucionaron favorablemente pero los costos tendieron a crecer más y afectar la rentabilidad de la actividad. Los salarios rurales mejoraron acentuadamente con la bonanza cafetera en la segunda mitad del decenio. Algunas exportaciones como las de banano y flores se beneficiaron de los estímulos a las exportaciones entre 1967 y 1974. Pero la sobrevaluación del peso, que alcanzó un 47% en los últimos seis años de la década, el énfasis en la promoción externa manufacturera, el incentivo a las exportaciones de algunos insumos caros en el mercado local, hicieron menos atractiva la exportación agrícola durante el período.

3. Problemas estructurales manifiestos o latentes al final de los años setenta

Al final de los años setenta la economía colombiana comenzó a manifestar los primeros signos de desaceleración de su crecimiento, debido al impacto de la recesión mundial y de los problemas de su estructura productiva y del mercado interno. Los rendimientos en la agricultura iniciaron su descenso y disminuyó la producción agrícola ante la caída de los precios internacionales de bienes como el café, el algodón y el ajonjolí.

Después de varios años de superávit cambiario reapareció el déficit comercial, en parte, como resultado de la reducción de la demanda externa y, en parte, porque las medidas de estabilización y las orientadas a reducir la monetización de las crecientes reservas internacionales habían llevado a abrir la economía.

La inflación, después de ceder un poco en 1978, culminó la década en un nivel más de dos veces superior al promedio observado en los años sesenta (27% en 1980 frente a 12% promedio anual).

Las rigideces de la oferta agrícola, la financiación expansiva del déficit fiscal y las anomalías financieras ocasionadas por las restricciones monetarias y crediticias fueron las causas principales del nuevo impulso a la inflación en ese momento.

II

Las políticas de ajuste: sus características principales

El caso colombiano muestra peculiaridades en relación con el del resto de los países endeudados de América Latina. Cuando deflagró la crisis mexicana, el país contaba con 3 700 millones de dólares de préstamos aún no desembolsados y si los nuevos compromisos disminuyeron en 1983 fue debido a los límites impuestos por las autoridades colombianas y no al cierre del mercado. La banca comercial continuó prestando y la banca multilateral siguió ofreciendo créditos de programa y otros.

Esta política de ajuste paulatino fue adoptada en Colombia de forma voluntaria —a diferencia de lo ocurrido en el resto de Latinoamérica—, sin sujetarse a las normas trazadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Sin embargo, la banca internacional venía presionando desde 1982 para que el país ganara el respaldo del FMI y con ese fin redujo los nuevos créditos al gobierno. La banca contaba con un arma poderosa. Aparte de los recursos para financiar el déficit fiscal, la economía requería con urgencia nuevo crédito para los proyectos de petróleo y carbón que adquirían mayor importancia frente a las dificultades externas. Las favorables perspectivas de exportación estaban ata-

das a la realización de grandes obras en el sector energético.

El gobierno propuso, entonces, la alternativa de la supervisión del FMI. Esta modalidad permitía no sólo mantener una relativa autonomía en el diseño de la política de ajuste sino que evitaba los costos de una reestructuración de la deuda pública y posibilitaba la obtención de nuevos recursos sin tener que dar el aval de la Nación a los compromisos privados.

El programa de ajuste buscó mantener constante la participación de la inversión pública en el producto interno bruto en 1985; dar prioridad a los proyectos de exportación de petróleo y carbón; frenar el crecimiento desordenado de algunos proyectos públicos, como los de energía eléctrica; recortar los salarios reales previendo mecanismos para penalizar menos a los estratos inferiores; mantener los ingresos reales de los productores cafeteros; restringir al 10% el crecimiento de las importaciones en 1985; proseguir en la búsqueda de un nivel competitivo de la tasa de cambio en forma gradual pero firme, y descartar la devaluación masiva, cuya anticipación había generado especulación contra el peso y las reservas.

III

Las manifestaciones generales de la crisis y las políticas de ajuste

1. Los efectos globales del ajuste

Ante la inminencia de la crisis cambiaria el gobierno adoptó en 1985 un severo programa de ajuste. Las metas principales fueron, la reducción de los déficit externo y fiscal para frenar la caída de las reservas internacionales, acceder al crédito de 1 000 millones de dólares de la banca mundial, con el apoyo del FMI, y disminuir las presiones inflacionarias. Una vez restablecidos

los balances interno y externo se podría emprender el camino de la recuperación.

El objeto inmediato de la política de ajuste externo era revertir los movimientos externos de capital y mercancías. El país convino en acelerar la devaluación, desmontar los sistemas de subsidios a las exportaciones y de barreras arancelarias proteccionistas y los controles cuantitativos

de las importaciones¹. Se comprometió también a reducir el déficit fiscal y mantener rezagados los incrementos salariales con relación a la inflación. La devaluación se aceleró hasta el 25% real en 1985 y por primera vez aumentaron las reservas desde 1982 (280 millones de dólares).

En 1985 el déficit comercial se redujo a 417 millones de dólares. Las exportaciones habían comenzado a crecer desde 1984 y las importaciones a caer desde 1983. Las exportaciones que más crecieron fueron las de café, carbón, ferrocromo, oro y flores. El crecimiento de otras exportaciones fue anulado por la caída de las de petróleo y derivados. Ante la gravedad de la crisis se creó un impuesto de 8% sobre todas las importaciones y se amplió el control cuantitativo.

La mayor parte del ahorro en la cuenta corriente se destinó a aumentar los pagos de intereses sobre compromisos externos. De todas formas se obtuvo una reducción de 500 millones de dólares en el déficit corriente en 1985².

El endeudamiento externo de Colombia continuó aumentando (a 11% anual) durante 1985, a través de nuevos compromisos oficiales primordialmente. La relación entre la deuda externa y las exportaciones (250%) se mantuvo más o menos constante porque éstas crecieron a un ritmo similar al de aquélla.

En el campo fiscal, el gobierno obtuvo la autorización del Congreso Nacional para modificar la estructura tributaria y se propuso reducir el gasto. Los ingresos fiscales en 1985 crecieron 47%, los gastos de funcionamiento sólo 16% y los de inversión 47%. El déficit fiscal se redujo de 35% de los gastos totales del gobierno en 1984 a sólo 22% en 1985.

Las metas de estabilización de los precios enfrentaron dificultades en 1985. Pese a la severa política de reducción de las remuneraciones

¹El carácter heterodoxo de la política realmente llevada a cabo residió en parte en seguir usando los controles, pues el puro manejo cambiario no logra reducir la demanda de importaciones esenciales ni estimular las exportaciones de bienes no manufacturados. En Colombia existen abundantes pruebas históricas de ausencia de respuesta a las variaciones del tipo de cambio; si bien no se desconoce que una sobrevaluación excesiva y permanente distorsiona de forma indeseable la asignación de recursos.

²En moneda local, aumentó el déficit corriente de 6% a 6.6% del producto interno bruto. De otro lado la devaluación contribuyó más a reducir el déficit fiscal al aumentar los ingresos en pesos del Fondo Nacional del Café.

reales mediante una devaluación acelerada y una política salarial restrictiva, distintos factores alimentaron la inflación. La devaluación por sí misma, incrementada entre mayo y junio hasta un 60% nominal equivalente anual, precipitó reajustes de precios que fueron prontamente controlados por el gobierno mediante importaciones y la administración de precios. Pero la recuperación de la cotización internacional del café y los nuevos créditos externos hicieron que las reservas ya no fueran un factor de contracción.

El índice de precios al consumidor había crecido 18.3% en 1984; en 1985, la inflación del 22% anual se obtuvo a un alto costo en términos de equidad y de equilibrio financiero de las empresas públicas.

El mayor impacto negativo de la política de ajuste fue evidente por el carácter regresivo de la política salarial. Las remuneraciones reales cayeron entre 3% y 5% en 1985. Como el énfasis se puso en el éxito de la política cambiaria, la reducción del salario real era necesaria. Los menores costos salariales compensarían el aumento de los pagos por insumos importados, encarecidos por la devaluación y sería posible un reajuste real de la tasa de cambio.

Los salarios agrícolas y comerciales cayeron 4% y 5% respectivamente, y los de la industria un 3%; todos los salarios reales cayeron, pero lo hicieron más los que ya se situaban en niveles bajos de remuneración.

La enérgica acción del gobierno en el mercado financiero y la fuerte devaluación impidieron que se redujeran las tasas de interés reales, con las consecuentes repercusiones indeseables en la inversión.

En síntesis, los resultados del ajuste en 1985 fueron exitosos por cuanto se obtuvieron las metas externas y fiscales propuestas aun a costa de la contracción de la actividad hasta un precario crecimiento del producto interno bruto (2.5% anual).

Por el comportamiento observado en 1986 y comienzos de 1987 se diría que el ajuste fue suficiente. Diversos factores contribuyeron a los resultados de 1986. La bonanza cafetera y los recursos de crédito externo mejoraron los indicadores de pagos. La reforma tributaria aumentó los ingresos del fisco al mismo tiempo que liberó poder de compra de los asalariados.

La actividad económica se recuperó en todos los sectores, excepto en la construcción y el producto interno bruto creció 5%. Si las conversaciones en curso conducen a la concesión de nuevos créditos externos y si la inversión privada y la producción consolidan su crecimiento reciente, el camino parece haberse despejado para retomar el horizonte de las políticas de más largo plazo.

2. Efectos del ajuste en la distribución del ingreso

Como resultado de la política de ajuste cambiaron tanto la composición de la demanda como los precios relativos desde 1983. El impacto de las alteraciones del patrón de demanda no fue importante entre 1983 y 1985 según la única evaluación disponible (Lora y Ocampo, 1986).

El efecto más importante fue el de los cambios en los precios relativos de los insumos y los bienes. Los salarios rurales reales decrecieron, reflejando, según Lora y Ocampo, el bajo crecimiento agrícola y el rezago del salario mínimo. Hasta 1984 crecieron los salarios reales de los trabajadores urbanos y de los del sector público. A partir de ese año comenzaron a caer. El cambio simultáneo de los precios relativos afectó otros ingresos no salariales. El ejercicio de Lora y Ocampo separa el impacto del crecimiento de los precios relativos en la distribución del ingreso de otros impactos y encuentra que benefició más a

los rentistas rurales y un poco a los campesinos y perjudicó el ingreso salarial; en 1985 los dos primeros grupos ganaron un 1.5% del ingreso total.

Los rentistas urbanos también debieron perder dado que el reajuste del canon de arrendamiento se fijó en 10% desde 1983, por debajo de la inflación de entre 17 y 23% de los años ochenta.

Una última evaluación del impacto en el ingreso calculó los resultados en términos de ingreso real y nivel de empleo de los grupos analizados. El trabajo muestra que los capitalistas cargaron con el peso de la recesión y el ajuste macroeconómico, perdiendo ingreso desde 1981, mientras que los campesinos y los rentistas rurales obtuvieron mejores entradas en términos reales, siendo notable el salto en 1985 en que alcanzaron incrementos del 30% con relación a los niveles reales de 1980.

El excelente desempeño de la economía en 1986 permitió una mejora de la rentabilidad privada que no estuvo acompañada de una elevación de la participación de los salarios en el ingreso nacional.

En 1987 la actividad mantiene un ritmo de recuperación pero el rezago de los salarios y la parálisis de importantes programas de inversión pública han producido movimientos cívicos y sindicales por la provisión oportuna de servicios y el reajuste de las remuneraciones que debe llevar a un cambio en la distribución de los beneficios de la reactivación de la economía.

IV

La incidencia en la agricultura de las políticas de ajuste

Entre 1980 y 1984, el sector agropecuario de Colombia creció sólo 1%, mientras en los dos quinquenios anteriores lo había hecho a una tasa media anual de alrededor de 4%. Al mismo tiempo, la participación del producto agropecuario en el producto interno bruto descendió de 23.9% en 1975 a 22% en 1985. Pero esta cifra no permite captar los cambios cualitativos de la producción sectorial. La autosuficiencia alimentaria disminuyó en el período, y fue cada vez mayor el

valor de la importación de alimentos. El mejoramiento de la productividad de los cultivos comerciales, que fue evidente hasta 1975, se estancó, y se frenó la diversificación de las exportaciones agropecuarias.

La concentración del ingreso, el reducido mercado interno y el patrón tecnológico adoptado para la explotación agropecuaria definen el perfil actual del sector, que es en gran medida consecuencia de la vía de desarrollo escogida por

Colombia, que ha estimulado la economía urbana y la producción para la exportación.

Cuando se quiere evaluar el impacto de la política de ajuste en el comportamiento del sector agrario y en la sociedad rural de Colombia, es preciso distinguir dentro del modelo las manifestaciones que corresponden a respuestas a las medidas coyunturales de choque, que han caracterizado el manejo del desequilibrio externo de los años ochenta, de las que corresponden a otros fenómenos que no son sino la expresión secular de dificultades históricas del sector agropecuario en la economía colombiana, y consecuencias del modelo de desarrollo.

La recesión mundial afectó a las exportaciones tradicionales, agrícolas y manufactureras, más que las medidas internas. La caída de los ingresos de exportación, por la reducción de los precios y de la demanda de exportaciones agropecuarias, agravada por la reversión de la bonanza cafetera cuando los precios externos experimentaron una fuerte baja, reveló en los primeros años del decenio en curso la magnitud de la debilidad industrial y exportadora de Colombia (Misión de Empleo, 1986).

En los últimos años la recesión ha sido pronunciada: entre 1979 y 1985 el producto creció apenas a un ritmo de 2.2% anual; el lento crecimiento de la población, de 1.8% anual, permitió un pequeño aumento del producto por habitante, lo que contrasta con la experiencia latinoamericana de los años ochenta. La industria y el sector agropecuario apenas crecieron (1.4% como promedio anual). Aunque los servicios crecieron más que el promedio, a 3.2% anual, este crecimiento fue dos puntos inferior al del período anterior.

En la bonanza cafetera de 1986, el ingreso cafetero se incrementó poco en términos reales y su efecto no parece ser muy grande. La reducción de las cosechas, producto de la vejez de los cafetales tecnificados, disminuirá la demanda de trabajo en 65 000 empleos transitorios y 16 000 permanentes entre 1987 y 1988, lo que se sumará a la reducción ya observada de 139 000 y 35 600, respectivamente, entre 1983 y 1985. Si no se invierte en infraestructura o se realizan transferencias a través del Fondo Nacional del Café, el Fondo Financiero Agropecuario y el Fondo DRI para mantener la productividad cafetera, reducir las desigualdades sociales y garantizar una

mayor demanda agrícola en los años venideros, las eventuales bonanzas cafeteras perderán buena parte de su impacto en la demanda agregada.

1. El empleo agropecuario

En 1938 el empleo agropecuario representaba el 59.2% del total, en 1964 el 49% y en 1984 el 32.7%. La participación del sector en la creación de nuevos puestos de trabajo era del 18% entre 1951 y 1980; pero en los primeros cuatro años de la presente década, sólo contribuyó con el 12%. Esta pérdida de dinamismo afectó también a la manufactura. En 1980 el empleo en la industria fue 17.5% del total, en 1984 esa participación cayó a 16.4%. Mientras entre 1951 y 1980 el crecimiento industrial generó el 21.3% de los nuevos empleos, entre 1980 y 1984 la industria absorbió apenas 4% de los lugares nuevos en el mercado de trabajo. Los servicios generaron, entre 1980 y 1984, más del 70% de los nuevos puestos, 80% de los cuales se concentraron en las zonas urbanas del país. Esa "terciarización" de la economía, que se ajusta en apariencia a las tendencias mundiales, presenta particularidades en la economía colombiana, al igual que en otros países en desarrollo. La importancia creciente de los servicios oculta formas de subempleo, trabajos temporales, cambio en las modalidades de contratación y actividades por cuenta propia de rentabilidad variable, cuyo análisis reclama una depuración no sólo de cifras, sino lo que es más importante, una redefinición de categorías, una economía de servicios, un análisis que permita incorporar la "informalidad" y la "terciarización" como manifestaciones centrales de la economía en la actual fase del ciclo.

La similitud entre las contribuciones del sector agropecuario a la creación de empleo y al crecimiento de la producción en el país (cercasas al 20%) durante tres décadas, denota estabilidad en el crecimiento de la productividad sectorial, lo que reduce el subempleo y revela el grado de modernización de la actividad agropecuaria. En Colombia la incorporación de tecnología y de capital explica, de forma más acentuada que en otros países latinoamericanos, el crecimiento agrícola (Elías, 1985).

En el año cafetero 1984-1985 cayó la demanda de fuerza de trabajo para las labores de sostenimiento y cosecha, en cerca de 10%. Según ob-

serva la Misión de Empleo, la caficultura no ha tenido las cualidades que le atribuyen algunos para compensar la pérdida de dinamismo del sector agrícola no cafetero; no ha sido importante el incremento de su demanda de trabajo, ni ha sido receptora de trabajadores migrantes. Los aumentos de productividad del trabajo han limitado la expansión del empleo cafetero derivada de la mayor intensidad de uso en el cultivo de la variedad caturra. La demanda para la cosecha se concentra en octubre y noviembre y sólo en esta fase puede pensarse en absorber más trabajadores migrantes en la zona cafetera (Errázuriz, 1986).

Las estimaciones del empleo en el sector no cafetero, no permiten extraer conclusiones sobre el comportamiento de la demanda de trabajo en otros cultivos, pero sí sobre las tendencias: los cultivos mixtos determinaron el ciclo del empleo agrícola; los cultivos comerciables emplearon cada vez menos jornales por hectárea; la caída de la demanda generada por los cultivos del algodón y del arroz no fue compensada por la expansión registrada en la producción de banano (para exportación), caña de azúcar, palma africana y sorgo.

A nivel regional, hubo una redistribución en favor de la zona oriental, que generó más de 35% de los empleos en cultivos mixtos, en circunstancias que en 1976 su demanda habría sido sólo de 27.5%, y en detrimento de la zona atlántica, que redujo su participación en la demanda de 16.5% a 12.5%, entre los dos años mencionados. Las regiones central y pacífica perdieron una pequeña fracción de su participación.

2. El gasto en el sector agropecuario

El comportamiento del gasto público y la capacidad administrativa e institucional del Estado ocupan los primeros lugares en la explicación de la reciente pérdida de dinamismo del sector.

El estudio de las asignaciones presupuestarias al sector agropecuario, de la capacidad de ejecución de las entidades y de la distribución del gasto en funcionamiento e inversión arrojó los siguientes resultados:

- a) Entre 1975 y 1982 el porcentaje de los fondos presupuestarios asignado al Ministerio de Agricultura cayó sostenidamente, pasando de 2.96% a 1.58%; después se recuperó hasta 3.4% en 1984 y en 1985 volvió a caer, a 2.39%, por debajo del nivel de 1975;
- b) El sector agropecuario y las entidades descentralizadas han mostrado baja capacidad de ejecución, tanto en el núcleo central, que ha sufrido reducciones en las apropiaciones definitivas, como en las instituciones adscritas que recibieron asignaciones crecientes;
- c) En cuanto a la distribución del gasto se observa un aumento sostenido de los gastos de funcionamiento presupuestados y ejecutados. La tasa de crecimiento de estos últimos fue positiva en todo el período 1975-1985, con relativa desaceleración entre 1980-1982, y en 1984-1985 fue motivo de crecimiento de las transferencias, como porcentaje de los gastos de funcionamiento, a costa de los servicios personales. En 1975 las transferencias sumaban menos del 2% del gasto del sector agropecuario y en 1985 totalizaron casi 10%. En la misma medida creció la participación de los gastos de funcionamiento en el total sectorial que pasó del 8% en 1975 al 15% en 1985. La participación del gasto de inversión cambió poco. Aunque en 1983 perdió 5 puntos con relación a su participación de 85% en 1975, en 1985 se recuperó al alcanzar un 83%. En los años ochenta la participación de la inversión fue relativamente estable salvo en 1983 en que debido al ajuste, aumentó el servicio de la deuda presupuestada y ejecutada;
- d) La inversión pública en adecuación de tierras ha caído desde 1971, 65% en términos reales; en 1970 representaba un 0.6% del producto interno bruto agropecuario y en 1983 sólo un 0.14%; desde 1973 se suspendió prácticamente el gasto en obras de riego (Balcázar y Supelano, 1986). El gasto en infraestructura física que incluye operación y conservación de los distritos de riego y las obras complementarias pasó de representar casi el 2% del producto interno bruto agropecuario en 1981 a menos del 0.5% en 1985. Los gastos en investigación agrícola, según la Oficina de Planeamiento del Sector Agropecuario (OPSA), que incluyen el manejo de los centros y estaciones, mantuvieron su participación en el producto interno bruto agropecuario, entre 1970 y 1985, alrededor del

- 0.4%. Pero al tomar estrictamente los gastos en investigación y desarrollo con relación al producto sectorial se observa una caída apreciable de 6.51% en 1970 a 0.25% en 1981-1982 (Balcázar y Supelano, 1986);
- e) Los recursos de las instituciones orientadas a sostener la expansión del subsector comercial agrícola, el Instituto Colombiano de Hidrología, Meteorología y Adecuación de Tierras (HIMAT) y el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), crecieron mucho más que los del Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA), dedicado a la economía campesina (cuadro 1), hecho que revela una vez más el sesgo de la política de gasto en favor de la agricultura comercial y la producción para la exportación;
- f) La deuda externa de las entidades descentralizadas ha crecido vertiginosamente, haciendo más difícil la autonomía en la ejecución de programas, cada vez más sujeta a las directrices de las instituciones financieras internacionales, y debilitando el poder de coordinación del Ministerio de Agricultura.

Las políticas macroeconómicas orientadas a permitir una mayor acción de los mecanismos de mercado en la asignación de recursos en economías como la colombiana afectan la actividad agropecuaria en varias direcciones. La reducción global del gasto con miras a corregir el déficit fiscal afecta más a un sector en el cual la contribución pública es crucial en la provisión de infraestructura física, la investigación básica y el desarrollo, la estabilización de precios, la intermediación comercial, la provisión de insumos y créditos en condiciones que garanticen una rentabilidad media, y en la promoción de exportaciones.

3. El crédito agropecuario

La participación del sector agropecuario en el crédito total ha sido levemente mayor que su contribución al producto (cuadro 2) y su crecimiento ha sido paralelo al del sector y al del crédito total (Sarmiento, 1986).

Sin embargo, las políticas generales adoptadas en los años ochenta han cambiado el carácter

Cuadro 1
COLOMBIA: PRESUPUESTO DE INVERSIONES Y EJECUCIÓN
DE ENTIDADES PUBLICAS NACIONALES 1975-1983

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
ICA									
PD	897	1 031	1 486	...	2 121	2 636	3 428	4 192	5 547
EP	83.7	83.6	71.6	—	84.9	91.4	83.6	98.8	84.8
INDERENA									
PD	368	348	502	639	869	1 186	1 419	1 492	2 070
EP	71.8	80.4	74.7	71.9	84.6	97.9	81.5	90.3	95.3
INCORA									
PD	1 884	1 690	1 903	1 669	2 071	2 706	3 776	4 274	5 932
EP	74.9	74.4	66.9	60.5	53.4	63.5	52.0	86.1	65.0
HIMAT									
PD	57	110	343	676	980	1 339	1 623	1 788	3 715
EP	92.2	71.9	66.2	65.4	73.1	79.6	75.3	91.2	75.0

Fuente: Informe financiero, mayo de 1986, p. 64.

PD: Presupuesto definitivo, en millones de pesos.

EP: Ejecutado, en %.

Cuadro 2
 COLOMBIA: PARTICIPACION DEL CREDITO AGROPECUARIO EN EL CREDITO TOTAL
 Y RELACION CON SU CONTRIBUCION AL PRODUCTO

Año	Préstamos nuevos al sector/total	Cartera agrop./ total (%)	PIB sector/ PIB total (%)	Crédito al sector % agrop./PIB %
1978	21.8	29.2	23.0	19.5
1979	19.9	31.3	23.0	19.3
1980	14.8	27.5	22.7	21.2
1981	19.0	25.4	22.9	21.9
1982	21.4	27.8	22.1	24.2
1983	22.1	27.0	22.3	25.5
1984	21.5	26.6	22.3	25.8

Fuente: Banco de la República (1985).

del crédito del sector y han acentuado sesgos que ya venía presentando en las décadas anteriores.

Se han encarecido los costos de captación de los recursos y, por ende, las condiciones financieras de los fondos oficiales que otrora eran instrumentos de fomento agropecuario. La búsqueda de estructuras realistas del interés en el mercado de crédito y la homogeneidad de tratamiento a las distintas actividades han reducido el subsidio crediticio en las áreas en que aún se otorga. Los recursos para la comercialización agrícola son insuficientes y las instituciones oficiales de crédito no se dedican por entero a hacer más eficaz el mecanismo ni cumplen sus funciones originales. La Caja Agraria, intermediario oficial especializado en pequeños y medianos ahorradores, adquiere cada vez más un perfil comercial y el Fondo Financiero Agropecuario discrimina en la concesión de créditos contra quienes no cuentan con la ayuda de los intermediarios bancarios.

De otro lado, la financiación de la deuda

externa del Instituto de Mercadeo Agropecuario (IDEMA) no deja margen para un tratamiento más flexible, desde el punto de vista de las implicaciones monetarias de la expansión del crédito agropecuario.

La mezcla de las funciones de fomento y monetaria en el Banco de la República (Banco Central) siempre ha sido fuente de conflicto entre los objetivos de las políticas de estabilización y de estímulo sectorial, que dejan sujetos a incertidumbre los planes de inversión y producción de los productos financiados (Sarmiento, 1986).

La depresión de la actividad agropecuaria y el encarecimiento de la maquinaria importada y del crédito se han traducido en desaceleración del crecimiento de los préstamos para obras de adecuación e infraestructura y para maquinaria agrícola a partir de 1982, lo que se verifica al analizar la demanda de insumos y la importancia del aumento de los costos agropecuarios en la crisis del sector.

V

Restricciones y factores condicionantes del desarrollo agrícola

1. La producción agropecuaria

La producción agropecuaria ha venido perdiendo dinamismo en los últimos quince años. En el cuadro 3 puede observarse su crecimiento desagregado por grupos de productos agrícolas.

Los renglones más importantes de productos (oleaginosas, cereales y azúcares) acompañaron el ciclo agropecuario descrito. En el primer quinquenio de los años setenta creció la producción; en el siguiente período se estabilizó y cayó moderadamente, y en los primeros años de la década

de 1980 las tasas de crecimiento se tornaron nulas o negativas. La producción de leguminosas, que había triplicado la media de crecimiento a

Cuadro 3
COLOMBIA: CRECIMIENTO DE LA PRODUCCION AGRICOLA
POR GRUPOS DE PRODUCTOS, 1970-1984
(Tasas anuales)

Grupos	1970/1975	1975/1980	1980/1984
Cereales	9.4	3.9	—
Oleaginosas	1.0	-2.1	-8.8
Legumbres	18.2	-0.2	0.1
Tuberosas	3.0	4.0	0.2
Frutas	2.4	7.7	-0.3
Azúcares	7.0	7.1	1.7
Otros	1.2	9.0	-1.2
Total	5.7	3.8	0.7

Fuente: Balcázar, 1985 p. 72.

comienzos de los años setenta cayó espectacularmente en los últimos diez años.

Los veinte cultivos que representan el 95% de la producción agrícola del país (sin el café) registraron caídas sustanciales en su producción física entre 1980 y 1985. Sólo la palma africana y la caña de azúcar, entre los cultivos más importantes, registraron movimientos positivos.

Las áreas sembradas y cosechadas tendieron a disminuir o a permanecer estancadas de manera que el aumento de la producción en el último quinquenio se explicó por los mayores rendimientos.

La producción pecuaria ha arrojado mejores resultados, con caídas entre 1981 y 1982 y recuperación relativa a partir de 1983 (cuadro 4). Tomando los productos individualmente, sólo la producción de leche y la de pollos pueden considerarse aceptables durante los años ochenta. La

Cuadro 4
COLOMBIA: VALOR DE LA PRODUCCION AGROPECUARIA, 1981-1986

	1981	1982	1983	1984	1985 ^a	1986 ^a
	Millones de pesos de 1981					
Agricultura con café	272 134.8	260 319.5	265 838.1	260 437.3	267 508.1	285 750.8
Agricultura sin café	213 159.7	207 228.7	205 615.1	209 815.9	218 208.9	233 211.7
Cultivos semestrales	86 739.7	84 133.1	80 896.1	85 056.3	83 813.2	91 557.0
Cultivos permanentes	126 420.0	123 095.6	124 719.0	124 759.6	134 395.7	141 654.6
Café	58 975.2	53 090.8	60 223.0	50 621.4	49 299.2	52 539.1
Pecuarios	144 396.2	145 659.8	143 604.1	151 986.4	155 993.1	161 501.2
Degüello	62 379.3	59 243.5	54 970.0	59 744.1	61 295.2	63 153.8
Otros pecuarios	82 016.9	86 416.3	88 634.2	92 242.3	94 697.9	98 347.4
Total agropecuario sin café	357 555.9	352 888.5	349 219.2	361 802.3	374 202.0	394 712.8
Total agropecuario con café	416 531.1	405 979.3	409 442.2	412 423.7	423 501.2	447 252.0
	Variación porcentual					
	1981/1982	1982/1983	1983/1984	1984/1985	1985/1986	
Agricultura con café	-4.3	2.1	-2.0	2.7	6.8	
Agricultura sin café	-2.8	-0.8	2.0	4.0	6.9	
Cultivos semestrales	-3.0	-3.8	5.1	-1.5	9.2	
Cultivos permanentes	-2.6	1.3	—	7.7	5.4	
Café	-10.0	13.4	-15.9	-2.6	6.6	
Pecuarios	0.9	-1.4	5.8	2.6	3.5	
Degüello	-5.0	-7.2	8.7	2.6	3.0	
Otros pecuarios	5.4	2.6	4.1	2.7	3.9	
Total agropecuario sin café	-1.3	-1.0	3.6	3.4	5.5	
Total agropecuario con café	-2.5	0.9	0.7	2.7	5.6	

Fuente: Cálculos del Departamento Nacional de Planeamiento/UEA, a base de información del Ministerio de Agricultura.

^a Cifras preliminares.

producción de carne de vacuno cayó 1.5% como promedio anual; la de porcino aumentó 0.6% anual y la de huevos 1.6% (Balcázar y Supelano, 1986).

Diversos factores explican la desaceleración del producto agropecuario en años recientes. Del lado de la oferta figura en primer lugar el desconocimiento de la importancia del subsector campesino, que ha sufrido con mayor rigor el impacto de las políticas de saneamiento fiscal y monetario adoptadas por el gobierno en la presente década. Los cálculos realizados por la Conferencia de Estadísticas Gubernamentales de las Américas (CEGA) y A. Machado revelan que la economía campesina aporta entre 35 y 43% de la producción pecuaria; entre 27 y 42% de los alimentos de consumo humano directo y entre 19 y 23% de las materias primas para la industria.

En segundo lugar, el patrón tecnológico adoptado en la actividad agropecuaria, que se tradujo en altos rendimientos en los años setenta, comenzó a agotarse a finales de esa década e hizo crisis en los años ochenta. Ese patrón, caracterizado por el alto componente de insumos importados, el sesgo a favor de la utilización intensiva de capital, la imitación de las estructuras de costos de los países abastecedores de insumos, y la exigencia de niveles de inversión incompatibles con las disponibilidades domésticas, ha llevado, respectivamente, a una creciente dependencia y vulnerabilidad respecto de los cambios del sector externo de la economía; a la reducción del empleo agropecuario, a la imposibilidad de avanzar hacia una oferta más competitiva a nivel internacional y a la necesidad de sostener la actividad con mecanismos de subsidio y excepción (caso del algodón y el frejol) que terminan aumentando y realimentando una estructura de precios relativos que distorsiona la asignación de recursos (Balcázar, 1985).

En tercer lugar, factores asociados al comportamiento de la rentabilidad agropecuaria, aún no suficientemente evaluados, parecen haber explicado las reducciones coyunturales de la oferta de algunos bienes. El encarecimiento de los insumos, derivado de la aceleración de la devaluación, y las consecuencias de las políticas comercial y tributaria que expusieron al sector a la competencia ruinosa de las importaciones y elevaron su tributación, pudieron haber desestimulado en 1984 y 1985 la producción agropecuaria;

las correcciones a esas políticas revirtieron su efecto a partir de 1986.

Del lado de la demanda, se han reducido las exportaciones de productos agropecuarios diferentes del café y la demanda interna ha crecido muy lentamente en los últimos años. El consumo final de los hogares creció apenas 1.9% anual entre 1980 y 1984 (Balcázar y Supelano, 1986).

El valor de las importaciones agropecuarias creció un 26.4% anual entre 1970 y 1975, un 24.2% entre 1975 y 1980 y sólo 2.5% entre 1980 y 1983. En cuanto a su volumen la tendencia fue diferente: en el primer quinquenio el crecimiento medio anual fue de sólo 1.2%, en el segundo de 20.5% y en los últimos cuatro años 16.7%. El renglón más afectado fue el de los productos de consumo directo cuyas importaciones crecieron, en volumen, un 25% anual, en los primeros años del presente decenio.

El valor de las exportaciones agropecuarias diferentes del café, creció un 26% anual entre 1970 y 1975, sólo 11.2% entre 1975 y 1980 y cayó 1.5%, entre 1980 y 1983. Los altos precios explicaron los aumentos de esas exportaciones en los años setenta, pero en los años ochenta se dio el fenómeno contrario. Entre 1970 y 1975 el volumen exportado creció sólo 4.9% y en los cinco años siguientes un 9.9%, tasa inferior a la del incremento del valor. Ya en la presente década, pese a la elevación positiva de 2% del volumen, el valor de las exportaciones, sin el café, cayó casi en igual proporción. Las ventas externas que más sufrieron, después del café, fueron las de materias primas. En los años setenta habían sido las segundas más dinámicas, después de las de consumo directo, con un crecimiento medio anual de su valor de 28%; en los años ochenta cayeron otro tanto.

En 1984, como resultado de la política comercial y de los bajos precios internacionales, las exportaciones agropecuarias y agroindustriales, sin el café, crecieron un 8% y las importaciones cayeron un 16%. Al incluir el café el aumento de las exportaciones salta a 14.5%.

El alto componente de la demanda que puede explicar la parsimonia de la respuesta agropecuaria en el mediano plazo es el mercado interno, con su deficiente desempeño. Los salarios rurales dejaron de ser un elemento importante de los costos; a pesar de su crecimiento relativo, en los cultivos que pagan el mínimo, se ha encontrado

que su participación en los costos de producción no sobrepasa la del 10% de los cultivos transables.

Más del 80% de la producción agropecuaria es para consumo directo y el resto para consumo industrial, proporción que se ha mantenido invariable en las últimas dos décadas. De ahí la importancia de la evolución del gasto de los hogares en alimentos para impulsar el desarrollo del sector. Según cálculos de CEGA los hogares que ganan hasta dos salarios mínimos, que constituyen la mitad de los encuestados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), gastaron en 1981 el 98% de su ingreso mensual en alimentos. Si a esto se agrega el hecho de que los precios de los alimentos han venido creciendo más que el promedio total de 1979, salvo en 1972, resulta evidente que las políticas dirigidas a estabilizar los precios deben conciliarse con las de estímulo de la producción y el empleo agropecuarios y la ampliación del mercado interno como un todo. Por estas razones la evaluación de las políticas de ajuste de corto plazo para cubrir los déficit fiscal y externo debe contemplar los efectos de eslabonamiento que pueden, en el mediano plazo, revertir los resultados positivos al alimentar las fuerzas que generaron esos desequilibrios.

2. Los precios

La producción de alimentos reacciona más a la estabilidad de la demanda y de las políticas de precios de sustentación y de subsidios que garanticen a los productores cierta certidumbre en el mediano plazo que a la evolución de los precios de los insumos (Balcázar y Supelano, 1986).

Los precios implícitos del valor agregado agropecuario cayeron, entre 1975 y 1985, entre 15 y 20% y este hecho tuvo que haber influido en las decisiones de producción en el sector. Otros factores afectaron los precios relativos agropecuarios en la última década. La sobrevaluación del peso, corregida apenas en 1985, la política arancelaria que desprotegió al sector en años recientes y las prácticas proteccionistas de los socios comerciales y los ajustes cambiarios y sectoriales de los vecinos de Colombia, acentuaron la pérdida de competitividad de la producción agropecuaria frente al resto del mundo. La aceleración de la devaluación y la corrección de las

políticas tarifaria y comercial en 1985-1986 influyeron para revertir los efectos negativos de las medidas anteriores y contrarrestar el impacto del contrabando de los países vecinos y de los subsidios a la producción agrícola en estos países y en los desarrollados. Sin embargo, los desequilibrios son tan pronunciados en los casos de Venezuela y Colombia, que los productos venezolanos sirvieron en el último año para mantener baja la tasa de inflación en las zonas limítrofes, al tiempo que se observó cierto desmando en el manejo fiscal y en el monetario.

Si bien los precios relativos evolucionaron a favor del sector agropecuario con respecto al manufacturero en el período 1970-1985, la respuesta de la producción no llegó a manifestarse debido a que los precios observados por los productores tuvieron una evolución diferente. En un comienzo la reducción de los precios al productor se debió a incrementos de la productividad, derivados de la introducción de semillas mejoradas y las inversiones en infraestructura y adecuación de tierras. No obstante, a partir de 1980 el patrón tecnológico comenzó a dar señales de agotamiento.

La evolución de los precios, sumada a la desfavorable relación con los precios de los insumos, implica la reducción de la rentabilidad en la actividad agropecuaria agravada por las políticas comercial y tarifaria que exponen la producción nacional a la competencia y que pretenden la eliminación del apoyo estatal consistente en subsidios y reducida tributación. La tendencia a "desadministrar" los precios de sustentación y a restringir los recursos crediticios y fiscales destinados a desarrollar una infraestructura adecuada de almacenamiento y comercialización, sujeta las inversiones en el agro a una mayor incertidumbre.

En cuanto a los precios de sustentación, en 1982, el 82% de las compras del IDEMA (Instituto de Mercadeo Agropecuario) (excluido el algodón comercializado directamente por los textileros) fue de productos comerciales. La diferencia de sustentación al arroz ocasionó grandes pérdidas al Instituto. La labor del IDEMA no resiste el análisis de rentabilidad puramente comercial; es preciso evaluarla en función de las políticas de sustentación de precios y de promoción de exportaciones.

A pesar del viraje general que se intentó dar a mediados de los años setenta a la política de

sustentación, el IDEMA continuó pagando precios altos, por encima de los costos de producción, que estimularon el almacenamiento elevado; esto se aplicó más a los cultivos transables que a los tradicionales (frejol), en la pasada década (Chaparro, 1982, citado en Misas y otros, 1986).

3. Los costos agropecuarios

La caída de la rentabilidad agropecuaria se ha aducido como una de las causas principales de la pérdida de dinamismo de la actividad en los años ochenta. Un factor importante de dicha caída parece haber sido el aumento de los costos de producción de contenido tanto local como importado.

Entre 1978 y 1985 el deflactor implícito del consumo intermedio agropecuario creció más que el producto sectorial y los precios al productor agrícolas se deterioraron frente a los industriales. En consecuencia, creció la participación del consumo intermedio en detrimento del valor agregado en la actividad.

Las medidas recientes de ajuste de la economía explican en parte la evolución de los costos de producción agrícolas. Los precios de los fertilizantes aumentaron inicialmente en 1985 un 3.2% debido a la sobretasa del 8% a su importación; cuando la exención cobijó, además de las importaciones oficiales de nutrientes, a las privadas, el precio cayó 5.2%. Esa misma sobretasa explicó el 3.4% del crecimiento de los costos de los plaguicidas en 1985. El impuesto aplicado a la maquinaria y equipo importados tiene una base ampliada por el gravamen adicional al valor agregado, de 10%, dispuesto por la ley 50 de 1984.

De otro lado, la devaluación acelerada en 1985 explicó el 23.7 y el 27.3% del alza de los precios de los fertilizantes. Los plazos mínimos de giro para pagar las importaciones también influyeron en los precios de las materias primas y de la maquinaria y equipo. Los plazos mínimos iniciales de 180 días y de tres años, fueron reducidos a 90 días para los fertilizantes y a seis meses para la maquinaria y equipo agropecuarios al final de 1984. La supresión de la medida desde enero de 1986 redujo la importancia de esta restricción en la formación de los precios y contri-

buyó a que éstos bajaran 4.8% en el caso de los plaguicidas y 1% en el de los fertilizantes compuestos. En 1985 había contribuido a que los precios de los plaguicidas subieran 5.8% y los de los fertilizantes compuestos, 2.9%. El requisito adicional de depósito previo al giro veinte días antes, había encarecido unos y otros en 0.7% en 1985.

La pérdida de poder adquisitivo del peso afecta de otras formas los costos de producción. Es el caso de las tarifas de la Empresa Colombiana de Puertos (COLPUERTOS), cobradas en dólares, que encarecen aún más los insumos. Por tonelada de úrea el importador paga 26.82 dólares, 14% de su precio CIF. Cuando se permite la importación por muelles privados los precios caen casi un 20% y si las materias primas las importa el dueño del muelle para elaborarlas él mismo, los costos de puerto pueden descender hasta 2.4 pesos *ad valorem* y 10 dólares la tonelada. Si la úrea se beneficiara de ese tratamiento, la participación de estos rangos sería sólo de 8.1% del valor CIF (Ministerio de Agricultura - Departamento Nacional de Planeamiento, 1986).

La política de reajustes del precio del gas natural afecta los costos de los fertilizantes producidos en el país. El reajuste de enero de 1986 del 25% alteró el precio del amoníaco, componente básico en la producción de nutrientes, en 11.5%. El precio de los fertilizantes compuestos, combinados estos dos efectos, aumentó 1.7%.

En 1985 había 1.1 millones de desempleados en Colombia de los cuales 100 000 engrosaron la fila entre 1980 y 1985. Aun en los períodos de auge de las últimas décadas el desempleo se mantuvo alrededor del 8%, lo que revela un componente estructural del desempleo en Colombia. Sin embargo, el incremento de la desocupación en el último quinquenio debe atribuirse a elementos coyunturales de la recesión.

Los salarios reales rurales crecieron notoriamente entre 1958 y 1962, luego se mantuvieron estables hasta 1976 y a partir de este año crecieron con la bonanza cafetera de 1977 y cayeron con la depresión cafetera. La diferente dirección del ciclo cafetero y de la inflación contribuyó a disminuir la diferencia entre los salarios rurales y urbanos al final de la década pasada. Recientemente, sin embargo, ha vuelto a ampliarse la distancia entre ambos ingresos salariales.

VI

La agricultura en el contexto de la futura conducción global

1. *Perspectivas inmediatas y a más largo plazo de la economía global*

El aumento del desempleo de 10% en 1980 a 14% en 1985 es una de las manifestaciones más importantes del deterioro económico y social de la presente década. Igualmente, la disminución de 10% de los salarios reales rurales es preocupante por lo que significa en las condiciones de vida en el campo.

En la estrategia trazada en el estudio de Chenery, contratado por el gobierno de Belisario Betancur, las actividades agropecuarias adquieren nueva importancia tanto porque se beneficiarán de las políticas globales de recuperación de la actividad económica, como porque su rasgo característico de ser fuerte potencial de divisas y de demanda de mano de obra y recursos internos la sitúan en lugar prominente frente a ramas menos competitivas internacionalmente o con otros perfiles técnicos de combinación en el uso de los factores de producción (Misión de Empleo, 1986).

Resta ver si la política de promoción de exportaciones hará la selección necesaria para incentivar las ventas externas de productos que por su carácter complementario de la producción de los países compradores no estén siendo sujetos a prácticas proteccionistas; si se complementará esa política con el abaratamiento de los costos internos por medios tecnológicos y de manejo arancelario, crediticio y tributario; si se privilegiará el objetivo de la autosuficiencia alimentaria para reducir la presión inflacionaria de la inadecuada oferta de alimentos y permitir mayor diversificación del mercado interno. Habrá que esperar, en síntesis, que la política económica adquiera estabilidad y perspectiva de largo plazo para asegurar la superación de las trabas estructurales al desarrollo del país.

2. *El sector agropecuario en los próximos años*

El sector agropecuario ha experimentado una acentuada pérdida de dinamismo desde la década pasada. Para los próximos años se propone la erradicación de la pobreza absoluta y la reconstitución de la senda del crecimiento en Colombia. Considerando los atrasos mencionados y la magnitud del reto, el sector agropecuario debe modificar radicalmente sus estructuras, ocupar lugares destacados en la política económica y admitir el surgimiento de nuevos grupos para atender las necesidades que surjan en el proceso.

La salida a la crisis depende de los argumentos del diagnóstico que sustente la política agraria en el futuro inmediato. Si prevalece el criterio de que el comportamiento agrícola se explica principalmente por la desaceleración del crecimiento de la producción comercial, afectada por las políticas cambiaria y de comercio exterior, se tratará de reducir el impacto discriminatorio de las políticas de protección a la industria y sobrevaluación cambiaria que han producido su atraso.

Si el meollo del asunto se sitúa en el atascamiento que la producción de alimentos ha significado para la expansión de la economía, se pondrá el énfasis en la complementariedad de las actividades agrícola e industrial y se tratará de corregir el cambio de los precios relativos derivado de la restricción de la oferta agrícola que actuó contra el sector industrial en los años pasados (Ocampo, 1986).

Lo más sensato sería admitir la importancia de ambas variables y elaborar un diagnóstico que integre los factores de política económica que pudieron ejercer influencia en pro o en contra del desarrollo agrícola y los eventos propios de las actividades comercial y del subsector de alimentos que contribuyeron a explicar el comportamiento sectorial y diseñar una política de estímulo para su recuperación.

Referencias bibliográficas

- Balcázar, Alvaro (1983): Impacto del aumento del salario mínimo legal en el desarrollo agropecuario, *Coyuntura agropecuaria*, cuarto trimestre. Bogotá: Conferencia de Estadísticas Gubernamentales de las Américas (CEGA).
- (1985): Tendencias y crisis de la agricultura en Colombia, *Economía colombiana*. Bogotá, diciembre.
- Balcázar, Alvaro y Alberto Supelano (1986): Los retos del sector agropecuario en el próximo decenio, *Economía colombiana*, N° 186. Bogotá, octubre.
- Banco Mundial (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento) (1983): *Economic development and policy under changing conditions*. Bogotá, agosto.
- Ellas, Víctor J. (1985): *Government expenditures and agricultural growth in Latin America*. Washington: International Policy Research Institute.
- Errázuriz, María (1986): *La evolución del empleo cafetero en Colombia en el período 1970-1984*. Bogotá: Misión de Empleo.
- Lora, Eduardo y José A. Ocampo (1986): *Economic activity, macroeconomic policy and income distribution in Colombia, 1980-1990*. Wider project, primer borrador, abril.
- Machado, Absalón (1985): *El sistema alimentario en Colombia*. Bogotá: División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO. Enero.
- Martínez, Astrid (1986): La política de comercio exterior y de pagos internacionales en Colombia, 1982-1986, *Economía colombiana*, N°s 184-185, agosto-septiembre.
- (1987): *Planes de desarrollo y política agraria en Colombia, 1940-1978*. Colección Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia.
- Misas, Gabriel y Myriam Henao (1986): *Agricultura y cambio técnico*. Bogotá: Centro de Investigaciones para el Desarrollo, Universidad de Colombia.
- (s/f): *Descomposición del latifundio y consolidación de una agricultura capitalista. El bloqueo al desarrollo de la agricultura rasmor: El caso de Colombia*. Mimeografiado.
- Misión de Empleo (1986): *El problema laboral colombiano: Diagnóstico, perspectivas y políticas*. Informe final. Separata N° 10, Serie Documentos Economía Colombiana, agosto-septiembre.
- Ocampo, José A. (1986): La política macroeconómica en el corto y el mediano plazo, *Coyuntura económica*, vol. XVI, N° 4, Bogotá, diciembre.
- Sarmiento, Eduardo (1986): Elementos institucionales para una política agrícola, *Estrategia económica y financiera*. Bogotá.