

**ORGANO DE INFORMACION**

**FEDERACION NACIONAL DE ARROCEROS**

Fundada el 15 de Febrero de 1952 - Publicación Bimestral

**ARROZ**

No. 303 Vol. 28 Nov-Dic 1979

# **La Importancia de la Planeación Integral en el sector Agropecuario: Enseñanzas de la gran crisis en el Mercado del Fique y de los Empaques**

**Por: Leon Zamosc  
Juan G. Gaviria**

Profesores e investigadores de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad Laveriana. Actualmente adelantan un estudio sobre la situación del fique en Colombia auspiciado por la Fundación FORD.

## **Planeación e integración vertical**

La trascendencia otorgada por la prensa al debate reciente sobre el verdadero grado de efectividad del trabajo que adelanta la Oficina de Planeación para el Sector Agropecuario en el Ministerio de Agricultura ha vuelto a colocar sobre el tapete el tema de la Responsabilidad del Estado en relación a la planificación del desarrollo en el sector agropecuario.

En las condiciones cada vez más complejas que presenta el proceso de desarrollo, es evidente que esta función estatal no puede reducirse a la mera prestación eficiente de una serie de servicios, y que debe incluir la capacidad efectiva de planear e imponer políticas definidas para el desenvolvimiento de las ramas productivas del sector, especialmente en el caso de aquellas que poseen una importancia estratégica decisiva dentro de la economía nacional. En este sentido cabe señalar que, con escasas excepciones como en el caso del sector cafetero aún no se ha percibido en Colombia un intento serio de incorporar al proceso de planeación los beneficios que en otros países se han derivado del desarrollo teórico-práctico de un enfoque integral en torno a las nociones de agroindustria e integración vertical.<sup>1</sup>

El concepto de integración vertical de una rama productiva se refiere al hecho de que una producción agrícola en sí misma no es sino un eslabón de una cadena más amplia sobre la cual actúan diversos factores.

En efecto, existe todo un sector industrial que abastece los insumos necesarios a toda producción agropecuaria: alimentos balanceados, fertilizantes, abonos, semillas, insecticidas y herbicidas, herramientas y maquinarias agrícolas, etc. Por otra parte, cada rama del sector agropecuario produce materias primas que son transformadas o re-elaboradas por las agroindustrias y las fábricas de productos derivados. A este eslabonamiento de la producción hay que agregar otros procesos, servicios y factores institucionales, tales como el mercadeo que conecta cada proceso productivo con el consumo subsiguiente, los bancos que facilitan los préstamos, la investigación y la asistencia técnica, la infraestructura y el transporte indispensables para la rama productiva, etc. El reconocer la existencia de toda esta red de inter-relaciones implica también la conciencia de que los problemas que pueden presentarse en cualquiera de los elementos componentes del sistema afectarán necesariamente a los otros elementos y al desempeño de la rama productiva como un todo. Más aún, se hace también evidente que el funciona-

miento armónico de una rama productiva requiere no solamente un alto grado de coordinación inter-institucional, sino también la presencia estatal que controle y oriente el proceso del sistema en su totalidad según políticas definidas que apunten a beneficiar tanto a cada uno de los diferentes sectores que componen la rama productiva como a la economía en su conjunto. Adoptando un enfoque integral de este tipo, el estado puede llegar a una planificación y organización que racionalice el funcionamiento de todo el sistema, con lo cual la utilización de los factores se optimizarán al máximo, podrán preverse las fallas de cualquiera de los componentes y disminuir sus efectos sobre los demás, se ahorrarán recursos y se generará por lo tanto un efecto dinámico y multiplicador de acumulación y reinversión de excedentes.

Los efectos de la ausencia de una planificación integral de este tipo se hacen tangibles en aquellas situaciones en las cuales las propias tendencias del mercado o las medidas gubernamentales apresuradas y aisladas del contexto global provocan un agudo desequilibrio dentro de la cadena agroindustrial y el desmoronamiento concomitante de la rama productiva. El objetivo del presente artículo es ilustrar la génesis, el desarrollo y las consecuencias de estas situaciones de crisis, tomando como ejemplo el colapso de 1976 en el mercado de fique y de los empaques. Como se podrá apreciar, el caso de esta rama productiva reviste un gran interés no solamente por el hecho de reflejar una problemática general, sino porque en la actualidad se comienzan a percibir nuevamente graves síntomas de crisis en el mercado de los empaques de fique.

Los costales elaborados con la fibra nativa, el fique, poseen especial importancia para el sector agropecuario colombiano. Siendo que el país carece de la infraestructura necesaria, no hay aún perspectivas a mediano o largo plazo de que pueda imponerse un sistema de transporte a granel de los productos agrícolas. De aquí que el abastecimiento de los tradicionales empaques se cabuya aparece como una condición necesaria para el manejo de los productos para el consumo interno, las exportaciones y aquellas

importaciones que llegan a granel a los puertos colombianos. Un segundo aspecto de la importancia de la rama productiva del fique y los empaques tiene que ver con la estructura misma del sector, ya que el del fique es uno de los pocos casos en Colombia en que una materia prima para la industria es producida por pequeños campesinos y no por empresarios agrícolas. En 1974 se estimaba que existían en el país unas 90.000 familias fiqueras, concentradas principalmente en áreas de minifundio de los departamentos de Antioquia, Santander, Boyacá, Cundinamarca, Cauca y Nariño <sup>3</sup>. Frente a este vasto sector de economía doméstica se encuentran tres empresas con 5 plantas industriales que adquieren la mayor parte de la cabuya colombiana para elaborar empaques y cordelería de fique. Estas fábricas, que últimamente han venido expandiendo su producción hacia líneas de costales y cordeles plásticos, son las que producen la totalidad de los empaques de fique de tipo tupido que se utilizan para los cereales y granos; mientras que los costales ralos en los cuales se empaquetan productos más voluminosos como la papa, la panela y la yuca, son producidos por artesanos que se localizan principalmente en Santander.

La importancia del sector del fique y de los empaques, tanto desde el punto de vista de su función estratégica para la movilización de la mayoría de los productos agrícolas como desde el ángulo de la gran cantidad de familias que dependen del cultivo, se puso de manifiesto de manera dramática cuando, después de haber alcanzado un auge sin precedentes en 1975, la producción del sector se vio enfrentada a una gran crisis de mercado cuyas consecuencias aún son palpables.

Las raíces del descalabro económico de 1976 se remontan a la década anterior, cuando el creciente volumen de la producción agrícola en el país fue ampliando considerablemente el mercado para los empaques de fibra. Una nueva empresa de fabricación de costales surgió en Popayán, se consolidó la fábrica de Santander y las compañías de Medellín y Barranquilla incrementaron su producción. Para abastecer la materia prima necesaria, se lanzaron sucesivamente intensas campañas de

**Producción Nacional de Fique y Empaques de Fique,  
1960-1978.**

	Fique (toneladas)	Empaques de Fique (miles)
1960	18.000	14.628
1961	23.000	14.745
1962	24.500	16.605
1963	25.000	16.188
1964	26.600	21.531
1965	27.000	21.511
1966	28.000	20.791
1967	30.000	18.365
1968	33.900	24.920
1969	35.000	27.483
1970	37.900	30.600
1971	41.200	40.900
1972	43.800	43.400
1973	40.000	44.100
1974	44.800	47.300
1975	49.900	48.600
1976	41.900	42.000
1977	33.600	40.800
1978	33.600	40.800

Fuentes: Tabulados del DANE (1960-1969).  
Ministerio de Agricultura (1970-1978).

fomento en diferentes regiones del país, en las cuales participaron el Ministerio de Agricultura, la Caja Agraria, la Federación de Cafeteros, las Secretarías de Agricultura Departamentales y las Compañías de Empaques<sup>4</sup>. Ilusionados por la propaganda, la distribución gratuita de semillas, el crédito, la asistencia técnica que se prometía y un mercado que se presentaba como asegurado, los campesinos respondieron de manera entusiasta a las campañas, a tal punto que la producción nacional de fique llegó a duplicarse hacia 1970 en relación a los niveles de 1960. A pesar de ello,

en ese mismo año se hablaba ya de una escasez crónica de empaques, y en 1973 se llegó a constatar un déficit absoluto de 6.1 millones de costales, previéndose un déficit aún mayor para 1974 <sup>5</sup>.

Ante tal situación de escasez se produjo una desbandada total en el mercado de los empaques. Los consumidores emprendieron acciones unilaterales para asegurar el abastecimiento de costales, las fábricas procesadoras trataron de aprovechar al máximo su situación de bonanza y las entidades oficiales tomaron una serie de medidas de emergencia para enfrentar la situación. Los principales hechos y fenómenos de la coyuntura pueden resumirse de la siguiente manera:

**-Incremento de precios y especulación en el mercado de los empaques**

La escasez de sacos provocó pautas especulativas de comercialización que se convirtieron en un factor de ahondamiento de la propia escasez y alentaron el alza vertiginosa de los precios. Aparecieron distribuidoras "piratas" y los costales se ofrecían con creciente sobreprecio. <sup>6</sup>

**Reutilización excesiva de los costales.**

Con el gran incremento de los precios, comenzó a observarse una mayor utilización de los sacos de segunda mano. Según observaciones realizadas, los costales que antes se utilizaban 3 veces pasaron a reciclarse más de 5 veces en promedio <sup>7</sup>.

**Acaparamiento de sacos por parte de los consumidores.**

El alza vertical de los precios de los sacos determinó también un intento desesperado por parte de los usuarios de los empaques, de anticipar los topes máximos de los precios atesorando la mayor cantidad posible de costales. Así, por ejemplo, la Federación de Cafeteros incrementó sus reservas de sacos nuevos de 1.3 millones en 1973 a 6.3 millones en 1975 <sup>8</sup>.

**-Importaciones de Empaques**

Ante las perspectivas de la escasez, el INCOMEX autorizó indiscriminadamente importaciones de costales de yute y de polipropileno al IDEMA, a la Federación de Cafeteros y a otros consumidores. El flujo de empaques desde Corea y otros países se inició con 0.4 millones de unidades en 1974, continuándose con 4.0 millones en 1975 y 3.3 millones hacia comienzos de 1976. <sup>9</sup>

### Sustitución del fique por el plástico:

En ciertas ramas de la producción y especialmente en la industria de los fertilizantes, el incremento del precio de los sacos de fique trajo su sustitución por los costales de polipropileno que, siendo igualmente adecuados para empacar estos productos, ofrecían el atractivo de un precio sustancialmente menor <sup>10</sup>.

### Prohibición a la exportación de sacos

Como medida para contrarrestar la escasez de empaques, y ante la solicitud del Ministerio de Agricultura, el INCOMEX prohibió por Resolución No. 21 de 1973 toda exportación de cabuya y costales fabricados con la fibra.

<sup>11</sup>

### Control gubernamental del precio de los empaques

Al constatar que el precio de los costales se había incrementado fuera de toda proporción al precio del fique, y que a este desestímulo se debió la disminución de la oferta de fique en 1973, el Ministerio de Agricultura decidió intervenir en el mercado. Por medio de las Resoluciones No. 162 y 163 de la Superintendencia de Producción y Precios se fijó un precio mínimo a la cabuya y un precio máximo a los empaques, con el doble propósito de estimular el cultivo y al mismo tiempo colocar un tope máximo a las alzas especulativas de los costales <sup>12</sup>.

### Intensificación de las campañas de fomento

En los campos colombianos, la falta de fique y de empaques significó un arreciamiento de las campañas de fomento del cultivo. Las compañías de empaques anunciaron nuevas ofensivas en las regiones tradicionales productoras y en nuevas áreas como el Meta y Tolima. Volvió a ofrecerse crédito y asistencia técnica por parte de entidades como la Caja Agraria, el ICA y el INCORA. La Caja Agraria llegó a publicar artículos bajo el título de "Llegó la era del oro del Fique" y los radios martillaban el lema de las compañías de empaques: "Siembre cabuya y gane pesos" - "La cabuya es plata suya" y "Siembre cabuya y viva feliz" <sup>13</sup>. Completando el panorama, un simposio organizado por la Compañía de Empaques de Medellín en 1975 recomendó que se

incrementara el fomento del cultivo y la Sociedad de Agricultores de Colombia organizó un encuentro de figueros donde se abogó no solamente por el fomento del fique sino también por la creación de una nueva fábrica de empaques en el centro del país <sup>14</sup>.

Esta reseña muestra con claridad la envergadura del problema que enfrentaba el sector agropecuario con la escasez de empaques. Más, aún, la centralidad del tema de los costales se hace patente si se considera la larga lista de los actores del drama, ya que ésta incluía no solamente a las empresas fabricantes y los cultivadores, sino también a las organizaciones de los gremios agrícolas más importantes del país y prácticamente a todas y cada una de las entidades del estado relacionadas con la agricultura, la industria y el comercio. Con todo, la presencia multitudinaria de entidades, empresas, sectores y gremios se tradujo en una proliferación de acciones unilaterales y carentes de toda coordinación, que no tardó en demostrar sus efectos nefastos.

La determinación de un precio máximo para los empaques, si bien ejerció un efecto inmediato en el sentido de detener la especulación, trajo también como consecuencia el que los consumidores dejarán de adquirir empaques y pusieran en circulación los enormes stocks que habían acumulado como reservas. Al mismo tiempo, fueron llegando al país los millones de costales que se habían adquirido en el exterior y que fueron a engrosar la oferta en el mercado de los empaques. Si a ésto se agrega la manutención de las nuevas modalidades de reutilización excesiva de los sacos, y la pérdida irreversible del mercado de los fertilizantes que pasaron a ser empacados en plástico, no es sorprendente el hecho de que el mercado de los empaques de fique haya comenzado a mostrar signos evidentes de saturación. Hacia mayo de 1976, frente a un mercado interno en el cual nadie comparaba costales y con las exportaciones prohibidas por decisión gubernamental, las compañías de empaques se encontraron con que tenían congelados en sus bodegas 6 millones de costales por un valor de 120 millones de pesos <sup>15</sup>.

Lo que había comenzado como una crisis de escasez de empaques se convirtió en una crisis mayúscula de producción para las empresas procesadoras.

El volumen de fabricación se contrajo drásticamente, los turnos de operación se redujeron y gran parte de los obreros fueron alejados de sus trabajos. Las ganancias de las compañías, que se habían reducido ya bastante en el ejercicio de 1975, llegaron a un mínimo en 1976, presentándose incluso pérdidas menores en los casos de las Compañías de Empaques de Medellín y de Empaques y Textiles del Atlántico.<sup>16</sup> Con su capital de trabajo congelado, las fábricas se vieron en la imposibilidad de seguir comprando materia prima, con lo cual el peso total de la crisis llegó a descargarse sobre los hombros de los campesinos fiqueros

Con el éxito de las campañas de fomento, el paisaje agrícola de muchos municipios se había convertido en una extensa plantación de fique, donde constituían una excepción los cultivos de subsistencia y donde la economía de las familias y los municipios había pasado a depender por completo de la cabuya.<sup>17</sup> Los cultivos que los campesinos habían levantado en sus mejores tierras merced a los créditos que copiosamente ofrecían las agencias del estado se habían convertido en los signos de una tierra hipotecada. En la misma medida en que comenzaron a disminuir las entradas de cabuya a las fábricas procesadoras, los pueblos fiqueros se empezaron a asfixiar. El precio del fique que no encontraba comprador bajó verticalmente y, frente a los \$100 que valía la arroba al comienzo de la crisis, pasó a cotizarse a \$60, \$50 y hasta \$ 40, llegando en casos extremos a cambiarse por un par de panela.

Muchos intermediarios, comerciantes y prenderos atiborraron sus bodegas comprando cabuya a precios irrisorios con la certeza de que venderían con grandes ganancias cuando la crisis amainara. A la expectativa de un gran préstamo de 100 millones de pesos que habían solicitado al gobierno, las compañías sólo compraban pequeños volúmenes que pagaba a varios meses de plazo, y durante días los fiqueros hacían largas colas frente a estos sitios de compra tratando de vender un bulto de fique. En los pueblos fiqueros se paralizaron las tiendas, comercios y cantinas y fue en aquellos

lugares donde era mayor la dependencia del fique donde más crudamente se sintió el hambre dentro de la población. En el caso de Pueblo Nuevo (Cauca), el último recurso de supervivencia para muchos fue entrar de noche a los potreros y cortarle la cola a las vacas para tener con qué preparar un caldo. Según los campesinos, ésa fue la época en la cual muchas regiones conocieron por primera vez fenómenos de delincuencia que subsisten hasta hoy. Mientras se vivía esta situación en los municipios fiqueros, la Junta Monetaria decidía en Bogotá negar a las compañías el crédito para comprar cabuya por considerarlo inflacionario.

Como resultado de la crisis, que se extendió durante casi dos años hasta bien entrado 1977, muchos fiqueros imposibilitados de cumplir con sus obligaciones crediticias fueron ejecutados y perdieron sus tierras; otros arrancaron el fique total o parcialmente para sembrar comida en su lugar; y hubo también quienes prefirieron dejar abandonadas sus parcelas fiqueras para convertirse en jornaleros. La producción nacional de fique descendió en un 33% en los últimos 3 años, generando así el primero de los signos omnígnos de una nueva crisis en el mercado de los empaques.

### **Enseñanzas de la Crisis**

La moraleja que nos deja el estudio de la crisis de 1976 en el sector del fique y los empaques es transparente. Dada la gran interdependencia entre sectores productivos e instituciones privadas y públicas en las ramas estratégicas de la economía, no puede confiarse la orientación de las mismas a las fuerzas espontáneas del mercado o las iniciativas aisladas de los segmentos que componen la cadena agroindustrial. Es necesario incorporar los criterios de planificación integral que permitan al estado ejercer un rol efectivo de control y definición de prioridades en el manejo del eslabonamiento entre agricultura, industria y consumo final de los productos. A medida que se hacen más vastos los alcances de cada rama productiva, se amplía la responsabilidad del estado en el sentido de asegurar tanto el funcionamiento armónico de los sistemas en su conjunto como el bienestar de aquellos sectores de la población que dependen de los mismos.

En el caso concreto del sector del fique puede decirse que el gobierno no ha asimilado las lecciones que se desprenden de lo sucedido en 1976, a pesar de que las entidades oficiales que promovieron el cultivo les cupo gran parte de la responsabilidad del descalabro campesino. La Oficina de Planeación del Ministerio de Agricultura carece de la infraestructura básica necesaria para mantener un control efectivo sobre la rama productiva. Los precios del fique y de los empaques se determinan sobre la base de estudios e informaciones insuficientes y parciales, generando una distribución desigual del ingreso entre cultivadores e industriales al interior del sector <sup>18</sup>. Conscientes de que en última instancia los peligros del libre juego de mercado deben ser asumidos por ellos, y enfrentados a los precios de desestímulo que tiene actualmente la fibra, los campesinos cultivadores se han venido retirando del mercado del fique. Así, desde la gran crisis de 1976, la carencia progresiva de materia prima ha venido determinando una escasez creciente de empaques, y otra vez comienzan a observarse anomalías y señales de pánico en el mercado de los sacos. El ciclo volverá a repetirse si no reaccionan a tiempo aquellos a quienes cabe la mayor responsabilidad.

#### Notas:

1. V. Los artículos aparecidos en los primeros dos números de la revista CUADERNOS DE AGROINDUSTRIA Y ECONOMIA RURAL, publicados por la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad Javeriana en 1979.
2. V. León Zamos: "Hacia la clarificación de algunos conceptos básicos en Economía Agrícola", CUADERNOS DE AGROINDUSTRIA Y ECONOMIA RURAL, No. 2, 1979, pp. 3-16.
3. V. La Sociedad de Agricultores de Colombia: FIQUE, Documento presentado al Primer Simposio Nacional de Productores de Fique, Bogotá, 1974.
4. Entre los muchos materiales que reflejan y describe las campañas de los años sesenta, pueden consultarse los siguientes: Compañía de Empaques de Medellín: "La Cabuya", BOLETIN AGRICOLA, No. 474, octubre 1959; Caja Agraria: "Fomento de Producción de Fique", CARTA AGRARIA, No. 37, 1960; Ministerio de Agricultura: "Siembre Fique", BOLETIN AGRICOLA, No. 541, 1965; Ministerio de Agricultura; FIQUE, 1974; y Guillermo Cadena y Gloria Tobón: EL FIQUE EN LA ECONOMIA NACIONAL, Tesis Universidad Javeriana, 1975.

5. V. Alvaro Vesga: POSIBILIDADES DE LA EXPLOTACION DEL KENAF EN COLOMBIA, Tesis Universidd de Caldas, 1970; y Ministerio de Agricultura; SITUACION DEL CULTIVO DEL FIQUE Y DEL MERCADO DE CABUYA Y EMPAQUES . - 1977.
6. Los siguientes memorandos del Ministerio de Agricultura, todos ellos del año 1975: EVALUACION DE LA PRODUCCION DE FIQUE, 1974, p. 5; PROGRAMA PARA 1975 FIQUE, p. 4; y FIQUE, p. 16.
7. V. Ministerio de Agricultura: SITUACION DEL CULTIVO DEL FIQUE Y DEL MERCADO DE CABUYA Y EMPAQUES, 1977, p. 3; y Compañía de Empaques de Medellín: ANALISIS DEL MERCADO DE SACOS, 1976, p.2.
8. V. Ministerio de Agricultura: FIQUE, 1976, p. 17.
9. V. Los memorandos del Ministerio de Agricultura: SITUACION DEL CULTIVO DEL FIQUE Y DEL MERCADO DE CABUYA Y EMPAQUES, 1977 p. 3; y FIQUE, 1976. p. 7 y 12.  
V. También: "Solución al problema del fique anuncia Araujo Noguera" en El Tiempo, marzo 4 1977, donde se mencionan las importaciones de empaques cercanos por parte del IDEMA.
10. V. Los memorandos del Ministerio de Agricultura SITUACION DEL CULTIVO DEL CAFE Y DEL MERCADO DE CABUYA Y EMPAQUES, 1977, p. 5; y PERSPECTIVAS DEL MERCADO DE LA CABUYA, 1977, p.2.
11. V. Ministerio de Agricultura; FIQUE, 1976, p. 12.
12. V. Ministerio de Agricultura: FIQUE, 1976, p. 8.
13. Para una descripción de las campañas de 1973 y 1974, V. Instituto Colombiano Agropecuario (ICA): Boyacá, PROGRAMAS DE FOMENTO AGRICOLA, 1974; y los memorandos del Ministerio de Agricultura: EVALUACION DE LA PRODUCCION DE FIQUE, 1974, 1975; PROGRAMA PARA 1975, FIQUE, 1975; y FIQUE, 1976. El artículo "Llegó la era de oro del Fique" fue publicado por la Caja Agraria en CARTA AGRARIA, No. 272, 1974.
14. V. Compañía de Empaques de Medellín: PRIMER SIMPOSIO DEL FIQUE, EL SISAL Y OTRAS FIBRAS: PRINCIPALES CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES, Medellín, Marzo de 1975; y Sociedad de Agricultores de Colombia: ESTUDIO DE FACTIBILIDAD PARA ESTABLECER UNA NUEVA PLANTA PRODUCTORA DE EMPAQUES EN LA ZONA CENTRAL DEL PAIS, Bogotá, Marzo de 1974.
15. V. Compañía de Empaques de Medellín: ANALISIS DEL MERCADO DE SACOS, 1976, p. 1.
16. V. Los balances de la Compañía de Empaques de Medellín, Empaques y Textiles del Atlántico, Hilanderías del Fonce y Empaques del Cauca.
17. Esta descripción de los efectos de la crisis en las regiones figueras se basa en las informaciones obtenidas durante el trabajo de campo que adelantaron los autores del presente artículo en 57 veredas figueras de 18 municipios en los Departamentos de Santander, Cauca y Antioquia.
18. Sobre el desestímulo campesino y sus efectos sobre el mercado de los empaques, V. León Zamosc y Juan G. Gaviria: "Los efectos de la política oficial de precios en el Sector del Fique y los Empaques"