

AGRO Y CONTROVERSIA

Agro and controversy

Nilson López Soto*

RESUMEN

La agricultura nacional ha vivido periodos recurrentes de crisis en los últimos 20 años; las cifras - no exentas de polémica - muestran puntos altos y bajos en el crecimiento del producto sectorial y las áreas sembradas. El modelo económico del país en la última década, con una apertura más acelerada del comercio exterior y cambios en la intervención del Estado, a no dudarlo, ha tenido que ver con el desenvolvimiento reciente del sector. En el cuatrenio que termina para muchos analistas la crisis agraria persiste y se agrava; el gobierno piensa lo contrario, habla de recuperación y muestra los niveles de crecimiento, en especial del año 2000. Se intenta en este artículo presentar puntos de vista de uno y otro enfoque, y hacer una evaluación de la situación en general.

Palabras claves: crisis, controversia, políticas agrarias, crecimiento, productores, instituciones, modelo económico.

SUMMARY

In the last twenty years the national agriculture has been had various crisis; the numbers present points high and low of growth of sectorial product and area seed. The economic opening and changes in the state's actions have influence on recent development of sector. In the last fourth years, for some people the agrarian crisis continues; the government thinks different, and speaks of recuperation. The purpose in this article is to present the two approaches, and to make an evaluation of general situation.

Key words: crisis, controversy, agrarian policy, development, entrepreneurs, institutions, peasants.

ANTECEDENTES

En los últimos 20 años, las palabras "crisis" y sector agropecuario en Colombia, parecen ir siempre de la mano; con cifras de crecimiento negativas en algunos años - mediados de los 80's, fines de los 90's - pero con

fuerte reactivación en otros (1989, 2000, por ejemplo), en general se puede afirmar que el sector no despega en forma definitiva y sostenible, y por ello su papel en el desarrollo económico de una sociedad como la nuestra, se ve deteriorado.

Un análisis de lo acontecido en este gobierno, debe necesariamente partir de los planteamientos de la Misión Rural¹ la cual considera que en el sector rural nacional existe un problema serio y se carece de un diagnóstico objetivo y compartido; entre otros aspectos destaca: una nueva estructura del sector rural (fuerte disminución en cultivos transitorios), un nuevo escenario internacional globalizado, la inequidad e ineficiencia en el acceso a oportunidades (por enésima vez se habla de la distribución de la tierra), la persistencia de la pobreza y el desarrollo humano, una crisis política e institucional que deriva en una pérdida de gobernabilidad y convivencia, los costos ambientales, la crisis de liderazgo y el agotamiento de un modelo de desarrollo que se refleja en el país y en el sector; no puede haber dudas: de aquí es fácil deducir un panorama de crisis y de situaciones indeseables.

Ahora, ¿qué ha pasado en el último tiempo?; aquí aparece la palabra controversia como un actor central. Para unos, generalmente voceros del gobierno, las cosas han mejorado sensiblemente y la tendencia positiva se debe mantener; críticos de un amplio espectro no piensan lo mismo y consideran que la situación rural no ha cambiado mucho y se sigue reproduciendo la pobreza y el conocido dualismo de modernidad y atraso.

Haciendo abstracción del viejo lío- por cierto todavía no resuelto - de las estadísticas oficiales agropecuarias, el PIB sectorial sin café creció (-) 0.87%, 3.24%, 5.11% en 1998, 1999, 2000 respectivamente y el total de superficie cultivada alcanzó su nivel más bajo en 1998 y después se ha venido incrementando².

A lo largo del año 2001 se presentan muchas discrepancias sobre la recuperación agropecuaria y las buenas noticias que generalmente presenta el Ministro del ramo Rodrigo Villalba. Las críticas las inicia el ex-presidente López Michelsen, quien considera que las hortalizas no

* Profesor Titular, Universidad Nacional.

¹ Misión Rural (1998).

² El Colombiano (2002)

pueden ser un jalonador tan importante de crecimiento; tercia la Contraloría General, que en cierta forma está de acuerdo con lo anterior, reduce el porcentaje de crecimiento de 2000 a 4% y considera que el agro resurgió más por acciones individuales que por políticas oficiales, así como por un repunte de la economía campesina³; otro analista cree que “es mucho lo que queda por hacer para la recuperación agrícola del país en el 2001” y afirma que después de una difícil situación de mercado de dos de los principales cultivos - café y algodón - el pasado año, se espera una recuperación de maíz y reactivación de las cosechas de algodón⁴. De todas formas, fuentes del gobierno y algunos voceros privados consideran que el campo es un motor de la economía, y crece en medio de inseguridad, esperándose para el 2001 un tasa del 6%.

Hay más puntos de vista divergentes, pero es conveniente introducir otros elementos: la incidencia del Plan Colombia en materia agraria; la relevancia de la paz para resolver el problema del sector, punto de vista irrefutable y que es retomado por la denominada “La Misión Paz”, promovida por empresarios particulares y el ICESI, quienes hacen una propuesta de reactivación agropecuaria; un censo de ANUC (Asociación Nacional de Usuarios Campesinos) revela que de 15.5 millones de campesinos que existían en Colombia, al menos 5 millones abandonaron el campo o las labores agrícolas en los últimos 10 años. En agosto del 2001 se produce un paro agrario liderado por la “Asociación Nacional por la Salvación Agropecuaria”, el movimiento social agrario más fuerte que se recuerde después de las invasiones de tierras de los setentas, con una fuerte participación de pequeños y medianos productores, el cual logra bloquear medio país, naturalmente es una crítica a las políticas gubernamentales y en palabras de sus dirigentes “busca conseguir un profundo viraje en la orientación neoliberal que destruye el campo y a Colombia”; por supuesto se producen rechazos como el de la SAC (Sociedad de Agricultores de Colombia), el tradicional gremio de los que se podrían denominar productores modernos del país, apoyos de otros sectores sociales y análisis editoriales como los de “El Espectador” que plantea sobre este paro que “la precariedad de nuestro sector agropecuario exige un giro radical que debe incluir no solo correctivos inmediatos sino un estrategia integral para el desarrollo del campo”⁵.

LA COYUNTURA

Otra vez el panorama es similar, para unos el problema agrario está en vías de solución, al frente otros no comparten tal apreciación. El Ministro Villalba reitera en diversos foros la buena salud del sector y su reverdecimiento constante. Un completo informe del diario “El Tiempo”⁶ plantea la encrucijada del agro y

los retos que afronta; no basta, crecer, se debe mejorar la rentabilidad y por ende la competitividad; entre los retos aparecen mejorar los niveles de productividad, fortalecer la posición negociadora de los países de menor desarrollo, integrar criterios científicos y comerciales para la toma de decisiones, incorporar rápidamente a los pequeños productores a las formas empresariales y reducir factores de incertidumbre derivados de los mercados, todo lo anterior se refuerza cuando en el mismo informe se hace referencia a la Encuesta Empresarial Agropecuaria de julio y agosto del 2001, la cual muestra un panorama más agrio que dulce y un campo colombiano golpeado desde hace más de siete años por la crisis económica y la apertura indiscriminada, que lo lleva a un deterioro notable en los márgenes de rentabilidad.

Para la ANUC⁷ según su presidente Octavio Ordoñez “... La situación caótica es de todo el sector agropecuario, a consecuencia de políticas nefastas de los últimos gobiernos de corte neoliberal, abanderados de la famosa apertura económica, que en forma salvaje afectó a todo el sector”. Voceros privados como Andreas Lorenz en el “III foro Agricultor de Exportación, La República - Aventis” (octubre 2001), reconoce los esfuerzos de las cadenas productivas o clusters, pero se pregunta por las “causas de una agricultura tan deprimida, tan poco competitiva, tan desorganizada, tan débil”; ANIF con base en un estudio del Banco Mundial, plantea la necesidad de regreso al campo como opción de desarrollo e invita a revisar los modelos con sesgos antiagrarios⁸.

En fin, reiteraciones de un lado y otro: para la revista “Dinero” (Nov. 9, 2001) el agro completa dos años de crecimiento sostenido de la mano de la inversión y los nuevos desarrollos tecnológicos, con un motor de recuperación centrado en la asignación de crédito; se insiste en la relevancia de este último instrumento y en el papel de FINAGRO que junto con la empresa privada han propiciado la recuperación de importantes sub-sectores del campo; en el reverso un candidato presidencial (Lucho Garzón) considera la década del 90 como desastrosa para la agricultura, para otros la desprotección del sector a partir de la apertura acabó con la prosperidad, y las últimas cifras de la CEPAL hablan de una pobreza de diagnóstico reservado, con visos de mayor gravedad, como bien se sabe, en la zona rural.

En estos primeros meses del 2002, como consecuencia del aniversario 40 del INCORA, se ha revivido - por lo menos en los medios de prensa - el asunto de la tierra y de la reforma agraria, el cual como lo sabe cualquier persona medianamente informada sobre estos temas, está bien enterrado hace tiempo. Algunos títulos son expresivos: “La tierra del olvido”; “Van cuarenta años

³ El Espectador, febrero (2001)

⁴ Vásquez (2001)

⁵ El Espectador, agosto (2001)

⁶ El Tiempo (2001)

⁷ Carta Campesina (2001)

⁸ Revista Carta Financiera (2002)

sin tocar la tierra como instrumento de poder”; “Más del 60% del área rural está en manos de un 0.4% de los dueños de los predios” (IGAC-Corpoica); etc⁹. Los respectivos comentarios añaden que el país está todavía lejos de una verdadera reforma agraria; puntualizan su relevancia inobjetable en un proceso de paz con grupos como los de las FARC, destacan una concentración de la propiedad que ha incidido en la subutilización del 30% de los suelos agrícolas, y en el deterioro de los recursos naturales, como consecuencia de la ganaderización y potrerización del campo; también hablan de una contrarreforma por la acción de grupos irregulares y de narcotraficantes.

Nada nuevo, podría afirmar alguien. Lo cierto, es que el problema está ahí y dígame lo que se diga, debe estar en la raíz de la solución real de la vieja crisis agraria. Ahora, por lo menos durante 30 años se ha eludido de diversas formas: con sofismas como “no se puede reparar la tierra porque sí”, “la tierra no es todo”, “es un tema en desuso”, “la tierra representa menos del 1% de la renta nacional”; por simple omisión; además por la acción deficiente - como es bien conocido - del INCORA. Pero se insiste, es ineludible; antes que una connotación-económica - la tiene y es conveniente - se trata de una decisión política y social inaplazable.

En abril y mayo de este año se han producido muchas noticias sobre el sector. Entre otras, nuevamente la revista dinero (marzo 22, 2002) afirma que las políticas de los dos últimos años han dinamizado los negocios en el campo colombiano; la pregunta que se hace es si será posible mantener esos resultados hacia el largo plazo; también presenta un análisis de las perspectivas del sector en el plano internacional (OMC, ALCA, CAN) y una relación de “Agrovisión Colombia 2025”, ejercicio visionario del Ministerio del ramo que constituye una propuesta estratégica de Estado en el largo plazo, con el fin de conocer las oportunidades y amenazas que enfrentan la agricultura y el sector rural en el marco, tanto de un mercado interno, como en el de un mundo globalizado que en el futuro contempla la liberalización del comercio agrícola mundial.

El 4 de abril en un “Foro-Taller” en Bogotá fue presentado un “Proyecto de Ley General Rural”, elaborado igualmente por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (por estos días también entra en vigencia la “Ley de mujer rural”, Ley 714 de 2002); después el 2 y 3 de mayo se efectúa en Bogotá el simposio “Colombia: situación y perspectivas de la agricultura y el medio rural”, organizado por el mismo Ministerio y el IICA tomando como referencias la citada Agrovisión, el desarrollo de las políticas sectoriales y la situación de las cadenas productivas.

Por último, desde un ángulo técnico recientemente con base en investigaciones del IGAC y Corpoica se ratifican y amplían algunos aspectos que se mencionaron atrás: cifras que muestran mal uso del suelo (sub y subreutilización); reducción de cerca de millón cien mil hectáreas de tierra de vocación agrícola en los últimos 15 años; los cultivos apenas cubren un 3.7% de la extensión del país, mientras los campos destinados a ganadería superan en casi tres veces el área con esta vocación. Con base en lo anterior se afirma que los cambios registrados en el uso de tierra en Colombia, reflejan un sector deprimido por la apertura económica, la inseguridad y la violencia, sin olvidar otras causas como las características de la tenencia de la tierra, el tipo de políticas agrarias y el problema tecnológico¹⁰.

UNA EVALUACIÓN

Es evidente, hay muchas posiciones encontradas y no será en este artículo que se de la última palabra; pero si se intentará alguna evaluación de la situación, con base en las políticas planteadas por el Ministerio y un anterior trabajo del autor sobre la misma temática¹¹. Los programas e instrumentos para la modernización del campo colombiano son: Incentivo a la capitalización rural (ICR), Fondo Agropecuario de Garantías (FAG); Crédito Asociativo; Certificado de Incentivo Forestal (CIF); Contrato Forward; Desarrollo Tecnológico y Protección Sanitaria; Programa de Oferta Agropecuaria (PROAGRO - Cadenas Productivas); Observatorio de Competitividad; Plan de Modernización de la Economía Campesina; Alianzas Productivas; Apoyo Integral a Productores de Economía Campesina; Apoyo a la Microempresa Rural (PADEMER), Mujer Rural.

La relación anterior no se diferencia mucho de lo que ha sido el esquema de política agraria en la última década; debe destacarse el énfasis en el crédito, la revitalización de los anteriores “Acuerdos sectoriales de Competitividad” (hoy serían las cadenas), y por lo menos en la intención, un mayor interés por los productores campesinos. Enseguida se pueden repasar lo que eran nuestras preocupaciones años atrás sobre la crisis recurrente del sector agropecuario (disminución área sembrada, costo de la tierra, rentabilidad y costos, tecnología organización institucional, política macroeconómica, entre otras) y ver cómo ha evolucionado la situación hasta el presente.

La superficie cultivada en un nivel aproximado de 4.400.000 has en 1994, empieza a descender y llega a un punto mínimo en 1998 (3.700.000 has), para luego iniciar un proceso de recuperación alcanzado 4.000.000 en el 2001; el crecimiento del PIB agropecuario guarda correspondencia con lo anterior, con un estimado del 3%

⁹ Diversas ediciones del primer semestre de 2002 (Revista Semana, El Espectador, El Colombiano).

¹⁰ Malagón y Garzón (2002)

¹¹ Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2002); López (1995).

para el 2001 (más alto que el de toda la economía). Es un buen indicador a no dudarlo.

Un alto componente de recursos de crédito y subsidios (ICR principalmente) están en la base de este resultado, lo cual puede no ser sostenible por mucho tiempo dados en conocidos problemas fiscales del país.

Paralelamente con las cifras anteriores, en el lapso 2000-2001 el valor de exportaciones creció y el de las importaciones se redujo levemente; entre 1998 y 2001 se generaron en el sector cerca de 273.000 nuevos empleos; el valor de la producción entre 1995 y 2000 muestra un fuerte componente de cultivos permanentes y sub-sector pecuario; hay una alta colocación de crédito (cerca de 1.2 billones en 2000 y 2001, un 70% superior a 1998) y un ICR de 164.000 millones con un crecimiento del 100%, en relación al año 2000 (81.000)¹².

Buenos resultados, debe recalcarlos; ello todavía más encomiable en un entorno signado por la violencia y la inseguridad.

De todas maneras hay dificultades y problemas en muchas de las cadenas productivas, como los casos de la leche (superproducción estacionaria nacional Vs importaciones), papa (venta de semilla para consumo), arroz (mercado imperfecto, con la amenaza constante de importaciones), maíz (reparos de productores avícolas), algodón cuya producción no despega, etc. En muchos foros se escuchan críticas sobre este mecanismo, que puede preferir un eslabón de la cadena en detrimento de los otros (asimetrías, preponderancia de la agroindustria); además, sino hay seguridad en los compromisos de precios y mercados, no funciona.

Antes de revisar otros aspectos que inciden en el desarrollo agropecuario es pertinente precisar que todo debe enmarcarse en un modelo de desarrollo económico, que preferencia las fuerzas del mercado (eficiencia primero que equidad), reproduce y aumenta una dotación dada de recursos de la producción, propicia a conveniencia, la intervención del Estado y no puede desligarse de un mundo globalizado con bastantes desequilibrios entre el norte y el sur.

En cuanto a los factores productivos, la tierra sigue siendo un insumo muy costoso y la propuesta de comprarla a precios de mercado - absolutamente distorsionados frente a lo que sería su precio económico social - para adelantar programas de Reforma Agraria, no haría más que premiar el carácter especulativo y de baja función social que se le ha dado a este recurso en muchos casos. El capital fijo y circulante generalmente ligado a una estructura de la tenencia, es también muy concentrado

(un solo ejemplo: en el año 2000, del crédito FINAGRO por un total de 1.183.568 millones de pesos, un 6% fue para pequeños productores). Sobre la mano de obra se habla mucho de capacitación, desarrollo de habilidades empresariales y fomento de modelos asociativos de producción; buenas intenciones, pero las necesidades son inmensas y todo se dificulta mucho cuando se parte de una base tan precaria de recursos, como la que tienen la mayoría de los campesinos de este país¹³.

Se habla menos en el pasado reciente de la falta de rentabilidad del sector; es evidente que los incentivos económicos ya mencionados, la eliminación del cobro del IVA a materias primas usadas en la producción de agroquímicos, las bandas de precios, algunos subsidios directos (algodón, café), tienden a favorecer la función ingreso neto. Pero algunos de estos factores son necesariamente transitorios, y si la eficiencia competitiva interna de las empresas no mejora (productividad y costos promedios), la situación será otra.

La tecnología agropecuaria, como un bien público, se ha venido a menos en el país en el último tiempo; definitivamente la labor de Corpoica, comparada con la del ICA - particularmente en la década del 70 - en la generación de nuevas técnicas es deficitaria. Esta corporación "mixta" que preferenciaba la demanda y asumía aportes importantes - que no se han dado en la práctica - del sector privado, no ha podido salir de sus problemas financieros, permitió en sus inicios la salida de un valioso capital humano, y a nuestro juicio, no cumple una función prioritaria del Estado, como es la de producir nuevos conocimientos a los cuales tengan acceso todos los productores del campo.

La organización institucional y - el marco que de ella se deriva - del sector ha sido criticada en múltiples oportunidades; se ha considerado, en términos generales, que el Ministerio del ramo falla como rector de la política agropecuaria y existe poca coordinación entre las entidades adscritas. No parece que esto haya cambiado mucho en el cuatrienio. Hubo - como suele ser costumbre - una nueva reestructuración administrativa del MADR; el Banco Agrario de Colombia reemplazó a la Caja Agraria y se afirma que este hecho ha sido muy positivo; en forma recurrente se habla de reestructurar CORPOICA, así como de la desaparición de institutos como el INCORA y el INAT¹⁴.

Tal vez los problemas prioritarios no sean de nuevas leyes, entre otras razones porque no existe una evaluación de las bondades, restricciones y real aplicación de la ley 101 de 1993 (primera ley agraria del país); pudiera ser más pertinente recoger tanta legislación dispersa, regularla y hacerla más operativa. La prospectiva a 10, 25

¹² Revista Dinero (2002). Al ICR se le critica su sesgo antiempleo, pues se destina fundamentalmente a inversiones de capital.

¹³ Es obvio que debe hacerse una diferenciación con el sub-sector moderno, el cual nadie discute, debe fortalecerse adecuadamente. El problema es el abandono de los pequeños, incluidos los cafeteros que antes eran "privilegiados".

¹⁴ El DRI, Instituto clave para el desarrollo campesino, ese sí, prácticamente desapareció. El "Proyecto de Ley General Rural" citado, propone la creación del Instituto Nacional de Cooperación para el Desarrollo del Medio Rural que absorbe el INCORA, el INAT y el DRI.

años, puede ser un buen ejercicio mental, pero las urgencias y acciones adecuadas no dan espera. En fin, siempre se ha querido un Ministerio distinto, fuerte, ejecutivo y con mayor capacidad de respuesta.

En cuanto a las políticas macroeconómicas, se podría decir que han sido favorables para el campo, si nos remitimos a las bajas sensibles en las tasas de interés y a los niveles más competitivos de devaluación; el sector también ha tenido menos falencias presupuestales que en otros tiempos - aunque la inversión en investigación y tecnología sigue siendo un bajo porcentaje del PIB sectorial; igual ha existido cierta bonanza con el crédito, los incentivos y algunos subsidios, como ya se anotó. Pero de todas formas no se puede desconocer la grave situación de la economía nacional, cuyos bajos indicadores y oscuras perspectivas inciden negativamente sobre el sector, en particular por las restricciones en la demanda y por el freno a la dinámica del mismo.

Entonces, ¿cual podría ser una conclusión final?; otra vez no es fácil asumir una posición absoluta. El gobierno ha hecho cosas buenas; pero en el campo persisten niveles altos de analfabetismo, baja escolaridad y bajos niveles de vida; igual la capacidad en ciencia y tecnología se ha estancado y el acceso a información sobre nuevas técnicas es limitado; la violencia de los grupos armados y un entorno de incertidumbre desestimula la inversión; además, por su especial importancia económica y social, la prolongada crisis cafetera desmejora los indicadores del sector y agrava la situación en las zonas del cultivo. Añádase a lo anterior las desventajas de nuestros países en la llamada economía global, por los altos subsidios a los productores agropecuarios metropolitanos (USA, Unión Económica Europea), restricciones arancelarias y alta dependencia de algunos mercados (caso flores); están por verse, así se nos asegure que es ineludible, las bondades de una integración como la propuesta en el ALCA - y teniendo como precedente todos los tropiezos de la Comunidad Andina - para obviar o reducir estos desequilibrios, más cuando se trata de economías con poder, recursos y características muy distintas.

Al final hay que ser optimistas; la reducción del IVA para algunos insumos agropecuarios, el retardo del “fenómeno del niño” (aunque con información institucional contradictoria sobre el mismo) y por sobretodo la reconocida capacidad de la mayoría de nuestros productores, así como algunos ajustes que seguramente se introducirán en las políticas vigentes, pueden mejorar las cosas; pero se debe insistir: en el agro hay graves problemas estructurales y una gran mayoría de pequeños - aún medianos - productores y campesinos tienen bajos niveles de calidad de vida y merecen mejor suerte. En cualquier caso la eficiencia productiva interna, el

desarrollo de una capacidad empresarial, el mejoramiento de la competitividad y una adecuada relación con la naturaleza y el medio ambiente, deben ser patrones de referencia obligados para la agricultura nacional, en un mundo en el cual querámoslo o no, estamos y estaremos cada vez más sometidos a la competencia, bastante desigual en algunos casos, como bien se sabe.

L I T E R A T U R A C I T A D A

CARTA CAMPESINA. 2001. “Reestructuración, modernización y liderazgo de la ANUC”. Bogotá, diciembre.

EL COLOMBIANO. 2002. “Colombia espera abrir el mercado avícola con Venezuela”. Medellín, febrero 10.

EL ESPECTADOR. 2001. “Resurgió la economía campesina”. Bogotá, febrero 18.

_____. 2001. “Paro agrario... (Editorial)”. Bogotá, agosto 3.

EL TIEMPO. 2001. “La encrucijada del agro”. Bogotá, noviembre 13.

LÓPEZ, N. 1995. “Una aproximación a la política agropecuaria”. Revista Agricultura Tropical Vol. 32, No. 3, Bogotá, diciembre.

MALAGÓN, D. y GARZÓN, E. 2002. “Cultivos en decadencia”. U.N. Periódico No. 33, Bogotá, abril 21.

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL MADR., 2002. Nuestra prioridad: reactivar y modernizar el campo. Bogotá.

MISIÓN RURAL - ECHEVERRY, R. 1998. Colombia en transición. Bogotá: IICA - Tercer Mundo Editores.

REVISTA CARTA FINANCIERA No. 120. 2002. “Regreso al campo (Editorial)”. Bogotá, enero.

REVISTA DINERO No. 153. 2002. “Estrategia para el campo”. Bogotá, marzo 22.

VÁSQUEZ, R. 2001. “Anotaciones sobre política agraria colombiana periodo 1990 - 2000”. Revista Agronomía Colombiana. Vol. 18, No. 1-2, Bogotá, enero - diciembre.