

LA COYUNTURA EN EL SECTOR AGROPECUARIO

Nilson López Soto*

INTRODUCCION

En términos generales, la función de la agricultura en el desarrollo económico y los instrumentos de política más indicados para el efecto, son tópicos conocidos y sobre ellos no hay mayor discusión. Lo primero tiene que ver con el crecimiento del producto agrícola, la ampliación del mercado interno, la generación de excedentes de capital, una fuente de bienestar social, la generación de empleos productivos y transferencia de mano de obra a otros sectores, la provisión de divisas. De otro lado, existe un cuerpo genérico de políticas, al cual periódicamente se le hacen ajustes; más adelante se explicitarán algunas de ellas.

Pocos tienen dudas sobre la persistencia del problema agrario en el país; en el marco anotado, el sector no cumple adecuadamente el rol que le compete en un proceso de desarrollo económico y social. Bajo distintos enfoques, se han presentado varias explicaciones de la situación. De ellas se podrían deducir hipótesis como las siguientes:

Es un problema de incentivos económicos (precios, costos, rentabilidad); la generación —difusión— adopción de tecnologías se encuentra en los niveles adecuados?, se tienen restricciones por parte de la demanda (interna y externa)?; habría un excesivo incremento en la renta absoluta y diferencial del suelo?; el papel interventor del Estado no es eficiente para conciliar la racionalidad individual con el interés general?; existen fallas en el mercadeo, en el crédito, en infraestructura, en la organización institucional, en la política cambiaria, en una palabra: en la política agraria?; se trata de un problema cultural con componentes de educación, tradición y valores?; en un plano más general se trataría de una óptica deliberada del desarrollo que preferencia la industria? 1/.

En este artículo con base en trabajos recientes sobre el sector, se hacen algunas consideraciones —ligadas en buena parte a las hipótesis citadas— sobre lo que ha sido el desenvolvimiento del agro bajo el actual gobierno, el cual como es obvio suponer, se inició en medio de una gran expectativa, con el sector agropecuario en un plano de prioridad y rectificación, pero al parecer sin lograr en él a la fecha, los resultados esperados por todos.

* Profesor Asociado, Facultad de Agronomía.

1/ En estos interrogantes no se hace referencia explícita a la incidencia que sobre todo el asunto tiene la estructura de la tenencia de la tierra y el capital, a juicio de muchos, uno de los elementos centrales para explicar el problema global.

LA POLITICA AGRARIA ACTUAL

Se podría empezar preguntando, en qué medida habrá cambiado la situación sectorial, en estos dos últimos años. Un titular de prensa, sobre apreciaciones de la SAC, es muy revelador sobre el particular: "Y al final, ¡todo sigue igual!" ^{2/}; posiblemente aparezca exagerada esta afirmación, pero como se verá más adelante, tal vez no se aleje mucho de la realidad.

En este gobierno ^{3/}, a pesar de que se habló al comienzo de un "vuelco radical" en la política para el sector, también se puede decir que sus planteamientos sobre el asunto, son los convencionales. Veamos: fortalecer la agricultura y la ganadería para garantizar comida y divisas; elevar el nivel de vida del sector; mejorar el proceso de comercialización y en general otros programas específicos (crédito, precios de sustentación, fortalecimiento institucional, etc.); apoyar las exportaciones y promover obras de infraestructura, programas de investigación, asistencia técnica y dotación de tierras.

El propósito es el de revitalizar el campo, sector que no está cumpliendo sus funciones básicas —alimentos y divisas— como consecuencia de la recesión del mercado mundial, el atraso cambiario, bajas en la demanda interna, disminuciones en la rentabilidad y en la productividad, restricciones en los recursos públicos para el sector y deficiencia en la organización institucional. Las decisiones explícitas de política apuntan a una reducción en los costos de producción, manejo cambiario correcto, mejoramiento del DRI, elevación del CAT, expansión de la frontera agrícola, reestructuración y fortalecimiento del ICA, recuperación para el Ministerio de Agricultura de su papel rector. En general, el uso adecuado de los instrumentos de política agraria conocidos, así como "proteger rotundamente las actividades del agro" ^{4/}.

La presentación de la situación en estos términos, entonces, no se diferencia mucho de una visión ortodoxa sobre el manejo del sector. Sin la pretensión de hacer una evaluación del resultado de las políticas aplicadas, existe la impresión de que el problema agropecuario persiste, con tendencia al deterioro, a pesar de éxitos circunstanciales, como es el caso del algodón. En efecto, y haciendo abstracción del conocido enredo de las cifras del sector, el crecimiento de la producción agropecuaria durante los últimos años ha sido muy bajo.

Así, el Ministerio de Agricultura sitúa la tasa de crecimiento para 1983 en 2.1%, pero la SAC la estima en un poco arriba del 1%; según la misma entidad, sin incluir café, dicha tasa entre 1979 y 1982 fue de -1.9% y entre el último año y 1983 permaneció prácticamente constante. CEGA califica de un "tanto anómalo" el panorama de la ganadería durante el primer trimestre de 1984, entre otras razones, por irregularidades climáticas y el incremento del sacrificio de machos; en la parte agrícola afirma que la reactivación no va a llegar, y que por el contrario la problemática agrícola se hace más compleja, pues por ejemplo, el crédito otorgado por el Fondo Financiero Agropecuario para cultivos transitorios, a 30 de marzo de este año, disminuyó un 18.3% en área, en relación con el período enero-marzo/83 (sorgo, arroz riego, soya, arroz seco, los más afectados). Otros dicen que en el mejor de los casos, la tan pregonada reactivación, estaría en entredicho.

^{2/} El tiempo. Bogotá: marzo 3, 1984 (Ref. documento de la Sociedad de Agricultores de Colombia SAC). Aparte de este documento para la situación actual básicamente se revisaron DNP - Minagricultura. **Lineamiento de política para el Sector Agropecuario (versión concertada)**. Bogotá: marzo, 1983 y Corporación de Estudios Ganaderos y Agrícolas CEGA, **Coyuntura Agropecuaria. Primer Trimestre 1984**. Bogotá: mayo, 1984.

^{3/} Véase alocución del Presidente Belisario Betancur de agosto 24, 1984.

^{4/} Ibid. Véase también el aparte "Medidas de Política" en DNP - Minagricultura. *op. cit.* p.9.

Las razones del mantenimiento de este estado de cosas, para la SAC se sitúan principalmente en el descenso de la rentabilidad relativa del sector (baja de los precios de los productos y sobretodo incremento real de los costos de producción). Según CEGA, la oferta adicional de carne tropieza con la estrechez del mercado interno y las pocas posibilidades del externo; éste tampoco ofrece salida para el exceso de oferta de leche, rubro que sigue teniendo graves deficiencias en su mercadeo interno; además, los precios de estos dos rubros han descendido en términos reales. La caída de los cultivos transitorios, no es fácil asociarla a un factor central, de acuerdo a la misma fuente; algunas acciones del IDEMA, baja en la rentabilidad, factores climáticos, dificultades en la demanda interna y externa, serían las causales más relevantes.

Por su parte el Ministro de Agricultura en el XXII Congreso Nacional Agropecuario (diciembre/83), afirmó que la inseguridad en el campo y la falta de colaboración del sector privado —en la parte social y particular con relación al Plan de Rehabilitación— de continuar, frustrarían los propósitos de la estrategia de desarrollo agropecuario de este gobierno. Recientemente en una intervención en la ciudad de Neiva 5/, instó a todas las fuerzas del sector a “poner su cuota de esfuerzo para volver al campo o el país en pocos años sufrirá los rigores de una catástrofe deficitaria de alimentos”; después de hacer un recuento de las medidas del actual gobierno para reactivar el agro, reconoció que “no son suficientes” dadas las circunstancias de la coyuntura económica, y habló de los proyectos que se presentarán al Congreso sobre modificaciones a la Ley 5a.173 (particularmente la inclusión de la comercialización de productos) y política de tierras.

Se quiere ahora más en el plano de los interrogantes, que de las respuestas, hacer algunas consideraciones sobre las medidas anunciadas por la actual administración, para avanzar en el camino de las soluciones al problema agrario. La reducción de los costos de producción no se ha logrado: en este año para la SAC, los insumos tendrán aumentos probables entre el 25 y el 32%, los de la mano de obra un 26.8% y los costos totales tendrán incrementos alrededor del 23%; lo anterior frente a alzas menores de los precios de sustentación (5% el pasado semestre en la mayoría de los productos, excepción de cebada, frijol, soya y trigo) y las metas de índice de inflación, debería estar ligado con la mencionada baja en la rentabilidad.

El manejo cambiario para superar el rezago de la moneda nacional, puede ser un arma de doble filo, pues si de un lado estimula las exportaciones, encarece los insumos importados. Efectivamente, la tasa de devaluación se aceleró y en 1983 llegó a un 27%, esperándose para este año un nivel similar; esta medida reclamada de tiempo atrás, no ha surtido todo el efecto esperado, dado que los mercados mundiales de algunos productos siguen deprimidos (azúcar, arroz) y las posibilidades de complementación de un CAT o CERT alto, tropiezan con la restricciones fiscales. Si se ha reflejado claramente en las alzas de fertilizantes, plaguicidas, herbicidas, etc., que tienen un componente importado del 70-75%, y en las de maquinaria y equipo que tienen uno mayor; además deben adicionarse las dificultades actuales de las importaciones.

Sin profundizar en el tema, es bien sabido que el grueso de las políticas agrarias de nuestro país, se diseñan pensando básicamente en la agricultura comercial; para el sub-sector tradicional campesino 6/ productor de alimentos, lo normal es que hayan programas o

5/ “Retomar al campo o llegará el catastrofe”. Bogotá: El Tiempo, julio 5, 1984.

6/ Aquí se debe excluir el café; este rubro por sus particularidades y significado en el sector, aparece bien diferenciado de los demás. No está por demás puntualizar que en la coyuntura, el mercado externo del grano se encuentra en un buen momento.

paquetes específicos. Por eso resulta muy importante saber hasta dónde se ha mejorado la acción del DRI (Programa de Desarrollo Rural Integrado); este programa en el pasado ha tenido una baja cobertura frente al potencial de beneficiarios. El debate reciente no se ha centrado tanto sobre su efectividad a nivel de campo, sino sobre su organización institucional; al principio se dijo que necesariamente debía desvincularse de Planeación Nacional, luego que se iba a convertir en un instituto descentralizado y ahora se afirma que podría resultar mejor transformarlo en un "Fondo Especial", administrado por el Ministerio del ramo.

Sobre el CAT —como bien se sabe, una forma de subsidio a las exportaciones— ya se hizo alguna referencia; es cierto que ha sido incrementado, favoreciendo en especial algodón y banano. La expansión de la frontera y la adecuación de tierras, son actividades a largo plazo, ligada la segunda a la hoy difícil financiación externa, y para la cual apenas empiezan las respectivas licitaciones. No se está en condiciones de precisar hasta dónde se ha expandido el área agropecuaria; tampoco es posible decir si los instrumentos fiscales —aunque por ejemplo la renta presuntiva es más una excepción, que la norma— han modificado la utilización de tierras ociosas y cuánto se ha consolidado el proceso de colonización, más aún, si la conocida disminución de muchas de las actividades del INCORA, no se ha superado.

En cuanto a la reestructuración y fortalecimiento del ICA, punto de partida esencial para salir del estancamiento tecnológico, poco es el avance efectivo; apenas recientemente han sido puestos en marcha, por lentitud de algunas decisiones burocráticas y dificultades presupuestales para las contrapartidas al crédito del Banco Mundial, de aproximadamente \$US 63.0 millones. Aquí mismo se podría hacer referencia a la recuperación del papel rector del Ministerio del ramo y a la reorientación de recursos fiscales hacia el sector, para llegar a unas conclusiones similares. En el Ministerio hace un año se adoptó una nueva organización interna, más aparente que real, pues por ejemplo el rol de los institutos descentralizados sigue siendo el mismo y no parece que los niveles de coordinación en los planos institucional y regional, hayan mejorado 7/.

Para otros instrumentos tradicionales de política agraria, el panorama tampoco es alentador. Una capacidad efectiva de intervención del IDEMA en el mercado, tropieza con el problema estructural de su financiación. Este mismo aspecto viene afectando a la Caja Agraria, añadido a la ya mencionada disminución del área financiada con créditos del FFAP. Lo propuesto para el área de los recursos naturales renovables, no pasa de las buenas intenciones. La política de comercio exterior responde ahora más a un criterio proteccionista, pero algunos productos habrá que importarlos sin remedio y a precios altos (oleaginosas, p. e.).

Una breve consideración aparte para un instrumento, que por lo menos en los últimos diez años, ha estado colocado en un plano secundario.

La Reforma Agraria aparece ahora en el centro de un debate que es recurrente; muy ligado en la actualidad al problema de la paz en el país, el Expresidente López M. en el pasado Congreso Ganadero de Cartagena, afirma que constituye "clave de la guerra o de la paz", y la SAC está de acuerdo con una eficaz pero cuidadosa reforma agraria, que no ocasione sobresaltos a la producción agropecuaria. Todo lo anterior —en medio de una verdadera montaña de papel—

7/ La SAC afirma que hasta mayo de 1984 solo se ha girado el 28% de las asignaciones correspondientes a dicho período, situación que no mejorará en 1985, dado el marco de una generalizada crisis fiscal. Igualmente en su concepto, se continúa con Ministerio de Agricultura sin "la suficiente capacidad técnica ni operativa para influenciar los rumbos de la política económica en general y de la agropecuaria en particular". Véase: **La SAC y la Reforma Agraria (editorial)**. Bogotá: Rev. Nacional de Agricultura No. 867, junio, 1984.

genera reacciones como la del gobierno que presenta un proyecto para modificar la legislación vigente (el cual a su vez, despierta posiciones encontradas) y oposición vertical de algunos ganaderos y agricultores (p. e. "El Comité de Agricultores de la Ciénaga Grande de Lórica" y comunicados sin firma, en varios periódicos del país).

Por último, si al interior del sector sucede lo anotado, se podría pensar entonces que tal vez la raíz de la persistencia del problema agrario estaría en una óptica deliberada del desarrollo, que preferencia la industria; es clara la tendencia en los últimos años para incentivar los sectores energético, industrial y de la construcción, a pesar de que nuestra ventaja comparativa en el contexto de una economía mundial, estaría en el sector agropecuario. El argumento ha cobrado renovada vigencia y sobre el particular la SAC propone como ayuda para resolver los problemas del sector, dentro de una estrategia global, precisamente "una nueva estrategia del desarrollo", pues "en la mayoría de los países la pobreza rural y urbana es el resultado de políticas económicas sesgadas que discriminan en contra de la agricultura y además estimulan el uso de tecnologías intensivas en capital". 8/.

CONSIDERACIONES FINALES

Hasta ahora básicamente no se ha hecho otra cosa que consignar apreciaciones y cifras de entidades gubernamentales y gremiales; el cuadro que de allí se deduce no es nada alentador. Una aproximación a la realidad y la opinión de muchos productores, confirman las aseveraciones presentadas. CEGA nuevamente al analizar el segundo trimestre de 1984, consideró que no mejoran las perspectivas económicas para el agro.

Algunos aspectos, no por conocidos deben dejarse de puntualizar. La pobreza y marginamiento de grandes sectores campesinos, lejos de resolverse, se agudiza, como lo reconocen por estos días —se diría que por enésima vez— las más altas autoridades del Ministerio del ramo; tampoco es nada nuevo afirmar que buena parte de los problemas de orden público en el campo, tiene una base en este estado de cosas.

Hemos visto que este gobierno, a pesar de sus manifestaciones en torno a una revisión de lo que había sido el manejo sectorial, se ha mantenido dentro de una ortodoxia conceptual y operativa; solo que con poca fortuna, pues la situación no mejora. Ahora, hasta donde por ejemplo, el comportamiento del mercado mundial y el modelo de desarrollo son elementos centrales del problema?; no será mejor repetir, que si bien estos factores tienen una incidencia, el grueso de los errores se debe buscar en el manejo interno del sector, en la falta de erradicación de viejos vicios, en la ausencia de planeación, en el conocido desajuste institucional, et., etc.

Es claro que hoy no se discute la gravitación fundamental del conjunto de la economía, sobre cada sector en particular. Pero en cada uno de ellos la responsabilidad primaria del éxito o del fracaso, es de la competencia de sus distintos agentes, empezando por los gobernantes. Nadie entiende como en el DRI pasan dos años en la definición de su organización institucional. Tampoco como en el Ministerio, ente débil y con poca capacidad de control sobre sus Institutos, cada año se revisa su organigrama y a partir de allí se dilatan las decisiones, se modifican otras, llegan constantemente nuevos "asesores" y se da pie para que algunos mandos medios, determinen de motu proprio qué es lo mejor.

8/ Ibid.

Pero no todo anda mal; es justo reconocer en primer lugar, que los problemas no son todos de ahora. Igualmente la capacidad y entereza de nuestros agricultores y de muchos productores del sector, han dado al traste muchas veces con los pronósticos más pesimistas. Algunos elementos de política empiezan a dar los resultados esperados; p. e. la protección de la producción nacional, se refleja en incrementos del área sembrada en sorgo, soya, maíz. Si bien la demanda agregada no mejora, para la oferta es bueno el reajuste de precios que se viene produciendo en Venezuela y Ecuador, por la competencia que implicaba el contrabando de bienes agropecuarios desde esos países. Se estima también a juicio del gobierno y de algunos expertos económicos, que por primera vez en los últimos años, se tendría una tasa positiva de crecimiento de alrededor del 2% en 1984.

En fin, en medio de la difícil situación que vive el país a raíz de la grave crisis fiscal, no sobra puntualizar que los alimentos en estas épocas constituyen un factor central de atención. Por eso a pesar de las restricciones de todo orden que se viven, al sector no se debe descuidar. Por último, sería muy conveniente en el terreno de las soluciones, dosificar mejor las energías y dedicarse menos, a lo que de tiempo en tiempo, se pone de "moda"; este es el caso actual de la Reforma Agraria. Muy pocos ponen en tela de juicio, la necesidad de una verdadera reforma de la estructura de la tenencia de la tierra si se quiere resolver realmente el problema agrario; pero tampoco hay dudas de que mientras no haya voluntad y decisión política para hacerlo, muchas discusiones sobre el asunto no pasarán de un interesante ejercicio intelectual, que nuestros campesinos, como se ha visto en varias oportunidades, no están dispuestos a tolerar indefinidamente.

Bogotá, Septiembre de 1984.

BIBLIOGRAFIA

1. BETANCUR, B. **Alocución sobre el Sector Agropecuario**. Bogotá, agosto 24, 1982.
2. Corporación de Estudios Ganaderos y Agrícolas CEGA. **Coyuntura Agropecuaria. Primer Trimestre 1984**. Bogotá, mayo, 1984.
3. _____ . **Coyuntura Agropecuaria. Segundo Trimestre 1984**. Bogotá, Agosto, 1984.
4. Departamento Nacional de Planeación DNP — Ministerio de Agricultura. **Lineamientos de Política para el Sector Agropecuario (versión concertada)**. Bogotá, marzo, 1983.
5. El tiempo. **"Y al final todo sigue igual"**. Bogotá, marzo 3, 1984.
6. _____ . **"Retornar al campo o llegará la catástrofe"**. Bogotá, julio 6, 1984.
7. LOPEZ, N. **Esquema del Diagnóstico Regional Agropecuario**. Bogotá: Fac. de Agronomía-Mimeo., 1984.
8. Sociedad de Agricultores de Colombia SAC. **La SAC y la Reforma Agraria (Editorial)**. Bogotá: Rev. Nacional de Agricultura No. 867, junio, 1984.