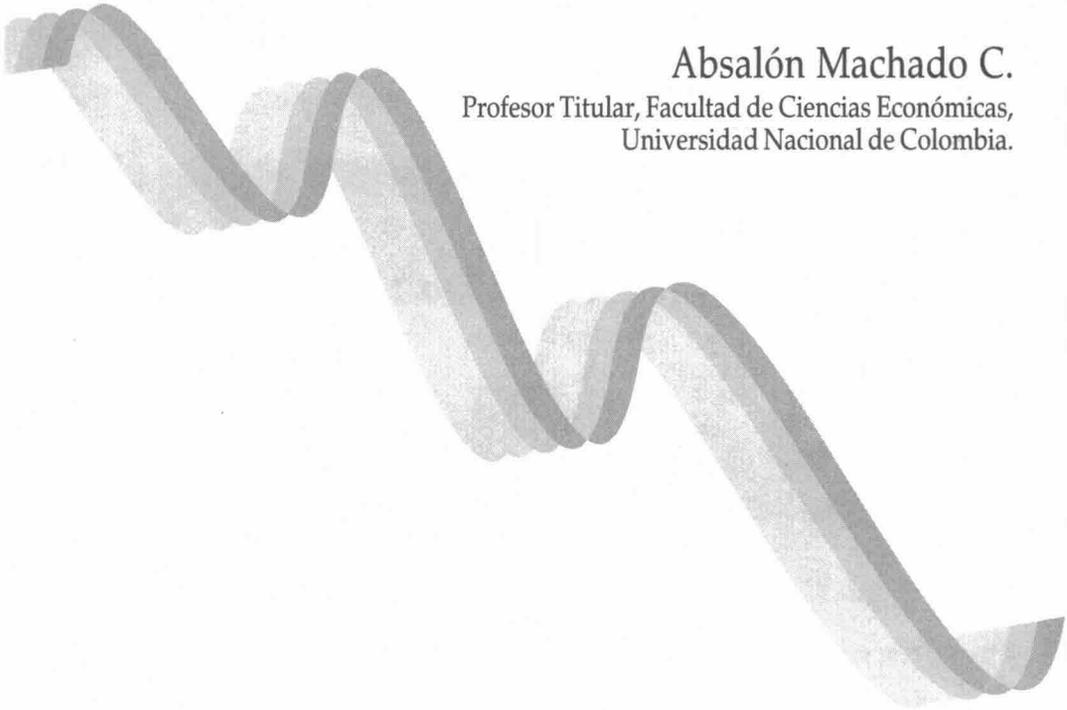

¿LLEGÓ EL TIEMPO DE LA AGRICULTURA?

Absalón Machado C.

Profesor Titular, Facultad de Ciencias Económicas,
Universidad Nacional de Colombia.



El objetivo de este breve comentario es analizar los postulados que se formulan en el Plan de Desarrollo *El Salto Social*, [Presidencia-DNP 1994] de modo que no se consideren otros documentos oficiales expedidos antes o después de la publicación del Plan.

LA CONCEPCIÓN DEL PROBLEMA AGRARIO

El estilo de desarrollo que se pretende imprimir a la agricultura se expresa en la siguiente consideración: "los objetivos de la política agropecuaria y pesquera se encaminan a hacer frente a la interdependencia de los fenómenos políticos, sociales y económicos señalados anteriormente, buscando promover condiciones de equidad social, competitividad económica y sostenibilidad del desarrollo", [Presidencia-DNP 1994, 148]. Este reconocimiento de que la problemática agraria tiene distintas facetas que van más allá de lo económico es un avance significativo en la concepción que ha predominado a nivel oficial, con lo cual se abren nuevas avenidas para buscar soluciones a una cuestión agraria que hasta ahora ha sido tratada en forma muy parcial.

Este avance conceptual, sin embargo, no siempre se ve reflejado en las propuestas tendientes a lograr el desarrollo de la agricultura: temas como el de la colonización, los narcocultivos, el desarrollo institucional y la heterogeneidad de los actores sociales no reciben en el Plan un tratamiento suficientemente coherente con el enunciado anterior. Cambiar la mentalidad de los funcionarios públicos, para que entiendan el problema agrario de otra manera, es una labor de largo plazo en la que el Estado deberá invertir importantes recursos.

Competitividad, equidad y sostenibilidad son términos que dan para mucho cuando hay voluntad política, pero que pueden quedarse en mera retórica cuando aquella no existe y no se traduce en presupuestos, instrumentos y, sobre todo, en una nueva cultura para manejar problemas complejos y dinámicos.

En el Plan, el tratamiento de los aspectos rurales parece estar articulado a los grandes postulados del modelo de desarrollo, pues está contemplado en los diferentes temas globales de las políticas. No se reúne en un capítulo sectorial, como se acostumbraba antes, cuando había una concepción más sectorialista del desarrollo. Esto puede indicar un cambio en la concepción del desarrollo rural, articulándolo a las estrategias globales de cambio y ofreciendo la posibilidad de no excluir las potencialidades y las contribuciones de la agricultura al desarrollo. Este es un buen comienzo para estructurar una estrategia de desarrollo diferente, pero esta sólo se perfilará de modo realista cuando se asignen recursos suficientes y se establezcan los criterios para su aplicación.

Aunque la consideraciones globales sobre el sector que aparecen en el Plan pueden juzgarse positivas, éstas se debilitan en la medida en que no formula una estrategia clara para el desarrollo de la agricultura, limitándose más bien a describir los instrumentos que se han venido utilizando y que, además, ya están consignados en las normas expedidas en los últimos años. En realidad, el Plan muestra una continuidad con las medidas que se vienen tomando desde hace unos dos años, cuando se decidió introducir correctivos a los efectos de la apertura económica sobre el sector agropecuario y tratar de superar su crisis.

Aunque esta continuidad no es de por sí negativa, en la medida en que el sector queda dotado con unos instrumentos muy definidos —como los que establece la ley 101 de 1993 y otras normas, como las de cofinanciación— no deja de preocupar que en materia de estrategias se haya perdido la oportunidad para adoptar una visión más clara sobre el rumbo y la orientación de la agricultura para responder a los desafíos de los nuevos contextos, así como sobre los costos que se deben pagar para lograr readecuaciones y reconversiones a fin de permanecer en los mercados o para realizar una actividad productiva en el campo.

El Plan acepta el principio de que la agricultura debe protegerse de los efectos de los mercados internacionales distorsionados, aplicando un proteccionismo eficiente y concertado a través de acuerdos sectoriales de competitividad. Se trata, entonces, de consolidar la apertura y la internacionalización de la economía, defendiendo un sector prioritario, tal como lo había establecido la Ley 101. El tratamiento a la

agricultura se enmarca, así, en los postulados de búsqueda de la competitividad; política de largo plazo que exige superar los obstáculos estructurales que han impedido que la agricultura despliegue su potencial, así como consolidar y dar flexibilidad a los instrumentos que garanticen la continuidad de las acciones gubernamentales y del sector privado.

Los temas prioritarios que surgen cuando se habla de competitividad en la agricultura son los mismos indicados en el Plan: tecnología, adecuación de tierras, capitalización, financiamiento, comercialización y agroindustria, y acceso a los recursos productivos, en especial para los campesinos. Si con ésta enumeración parece definirse un esquema de largo plazo, dado que los problemas básicos de competitividad son estructurales y no coyunturales, aún falta establecer una estrategia para coordinar el uso de esos instrumentos en función de una visión prospectiva que permita superar los problemas estructurales de la agricultura colombiana.

LA PEQUEÑA PROPIEDAD Y LA ECONOMÍA CAMPESINA

En el capítulo "El tiempo de la gente" [Presidencia-DNP 1994, 75-132], se da gran énfasis a la promoción y apoyo a la pequeña propiedad y a la economía solidaria, dado que la pobreza está asociada al precario acceso que tienen los pobres a los recursos productivos, a los servicios y a la protección social. Conviene subrayar, sin embargo, que el Plan sólo hace unas pocas sugerencias sobre el potencial del movimiento cooperativo para ayudar a resolver problemas tales como la comercialización, la articulación de los agricultores a los circuitos agroindustriales ya consolidados, la integración horizontal, la promoción del ahorro rural y el surgimiento de sistemas financieros rurales alternativos, así como la prestación de servicios productivos en el campo. Una estrategia de desarrollo cooperativo para el sector agropecuario exige revisar la estructura institucional pública que atiende a ese sector, para sacarlo de una inercia que es muy notoria en el caso de los pequeños productores, con notables excepciones como en el sector cafetero y lechero.

El Plan Nacional para la Microempresa hace énfasis en las actividades urbanas y las rurales apenas se mencionan, por ejemplo, cuando en otra parte del documento se anuncia una línea de crédito para actividades rurales no agrícolas, o sea para microempresas de índole diferente a la producción agropecuaria. Aunque la generación de empleo e ingresos extraprediales rurales tiene un carácter estratégico para dar salida a amplios sectores del campesinado que no pueden vivir dignamente de la agricultura, no se entiende por qué el Plan no contempló la ampliación, en condiciones adecuadas, del plan de microempresas

urbanas hacia el sector rural, con lo cual se satisfaría el criterio de equidad macroeconómica.

El Plan incluye una sección sobre desarrollo rural campesino, que ratifica las acciones que vienen ejecutando los fondos de cofinanciación sin introducir correctivos a los problemas operativos y metodológicos que se han presentado. Se reconoce que los campesinos tienen la posibilidad de ampliar sus oportunidades económicas para ubicarse en procesos sostenidos de cambio social y progreso económico. Este es un avance que permite un tratamiento más adecuado a la problemática campesina pero, curiosamente, el Plan no hace diferencias dentro de las sociedades campesinas para establecer estrategias diferenciadas, pese al conocimiento hoy existente sobre sus indicadores socioeconómicos y de calidad de vida. Se da a entender simplemente que todos los campesinos pueden ampliar sus oportunidad económicas y que bastaría el acceso a recursos y servicios.

Sin embargo, esto no concuerda con la realidad nacional y un plan debería reconocer no sólo las diferencias socioeconómicas sino también las regionales. En ese sentido, el concepto de desarrollo rural no logra una visión más dinámica y compleja de los procesos de cambio diferenciado entre regiones. Es necesario revisar el actual esquema de cofinanciación para que se puedan estimular estrategias diferenciales de desarrollo rural por regiones y por grupos, con los debidos apoyos institucionales regionales o locales.

El actual sistema de cofinanciación presenta una descoordinación entre los cuatro Fondos existentes y entre éstos y las nuevas normas de planeación plasmadas en la ley 152 de 1994, en la ley 160 de 1993 sobre situado fiscal, en la ley 134 de 1994 sobre voto programático y en otras normas. El diseño y la operación del sistema nacional de cofinanciación deberían ser revisados a la luz de estas normas y de los procesos de descentralización, también en relación con la Red de Solidaridad, para que el desarrollo rural posea de verdad una claridad institucional y una flexibilidad suficiente para que los recursos del *Salto Social* destinados al sector rural tengan un impacto notable. El Plan desconoce las dificultades por las que atraviesa el sistema de cofinanciación, pese a que el Departamento Nacional de Planeación participa en el Comité Interfondos.

EMPLEO RURAL SIN UNA ESTRATEGIA REGIONAL

En cuanto al empleo del sector agropecuario, la formulación del Plan no parece encaminarse a una estrategia de creación de empleos per-

manentes sino a la recuperación de los empleos perdidos durante la crisis reciente del sector, una visión más coyuntural que estructural. Una estrategia para generar empleos de mayor permanencia debe partir de otra más general, donde se articulen las acciones en agroindustria, comercialización, microempresas, desarrollo de servicios, conservación y manejo de recursos naturales, artesanías, etcétera, que el Plan no contempla. Este se limita a enunciar acciones en cada uno de esos campos, una veces con fuerza y otras con una gran debilidad y desarticulación, como en los casos de la agroindustria y la comercialización.

Lo que hace falta en el Plan es una estrategia de desarrollo regional que permita articular todos esos componentes a nivel de regiones o microrregiones, ya que es allí donde se pueden percibir las posibilidades de creación de empleos a través de la modernización y diversificación del aparato económico, teniendo en cuenta las realidades del mercado y de la estructura institucional pública y privada existente. En el caso colombiano, una estrategia de generación de empleo no puede ir separada del desarrollo regional. Por ello, las metas de empleo rural resultan ser muy inciertas y la capacidad de las instituciones para contribuir a esos propósitos será muy reducida si no se establecen los mecanismos que permitan articular sus acciones a nivel regional o local.

LA COLONIZACIÓN, UN TRATAMIENTO INSUFICIENTE

La reforma agraria, tal como se definió en la ley 160, los servicios sociales asociados al fortalecimiento municipal, y la participación comunitaria, los programas de vivienda rural y de colonización son los pilares del tratamiento a lo campesino. Las zonas de reserva campesina en las áreas de colonización se constituyen en un elemento interesante, sobre todo por su rol en el desarrollo de una economía sostenible en regiones de gran fragilidad agroecológica. Estas deberían reglamentarse rápidamente para iniciar un modelo de colonización que puede tener mucho potencial hacia el futuro.

El empleo y las políticas de desarrollo alternativo para zonas con cultivos ilícitos son otros aspectos que el Plan introduce dentro de las estrategias generales para paliar problemas críticos en el sector agropecuario, aunque sin avanzar mucho en la definición de estrategias para enfrentar un problema tan complejo. El diagnóstico del problema de los narcocultivos y su relación con otros aspectos estructurales del desarrollo agrario colombiano no aparece claramente en el Plan, por ello las relaciones reforma agraria-colonización, colonización-migración, narcoguerrilla-violencia, destrucción de recursos naturales-

ganaderización de zonas de colonización y algunas otras no hacen parte de los análisis presentados en el Plan.

Este precario tratamiento de la colonización se explica por la falta de estrategias de desarrollo regional y por la forma en que se ha venido manejando el tema de la paz, su relación con el narcotráfico y la presencia de grupos armados por fuera de la ley en esas zonas, la destrucción de los recursos naturales y la permanente presión de la población sobre esas áreas en busca de subsistencia o apropiación de recursos, así como por la debilidad institucional. La simple mención a las zonas de reserva campesina que establece la ley sobre reforma agraria no es suficiente para tratar un problema tan complejo. El proceso de colonización y el consiguiente despoblamiento de las áreas rurales del interior seguirán acentuándose, dadas las condiciones en que se desarrolla el sector. Es previsible que conflictos semejantes a los ocurridos recientemente en el Guaviare y el Putumayo sean potenciados en el futuro por nuevos elementos, frente a un Estado que ha descuidado la economía y los ciudadanos de las fronteras.

Está haciendo falta una estrategia articulada con el desarrollo regional para manejar el problema de la fronteras agrícolas; la sociedad está pagando hoy el costo de haber descuidado este aspecto tan evidente del desarrollo rural colombiano. Por supuesto, cualquiera estrategia debe ir ligada a la de la paz y la incorporación a la legalidad de esas regiones.

En síntesis, el tema de la colonización es tratado de manera superficial, lo cual es una muestra del desconocimiento de los colombianos acerca de la complejidad de los problemas que se viven en la frontera agropecuaria del país y de los efectos indeseables que está produciendo un tratamiento muy parcial de este tema.

LE FALTA FUERZA AL DESARROLLO INSTITUCIONAL

El desarrollo institucional requiere mayor atención para que las políticas e instrumentos se reflejen en acciones efectivas y eficientes de las entidades encargadas de su ejecución. La propuesta de crear un Programa de Desarrollo Institucional de la Nación y las Entidades Territoriales debe reforzarse aún más en el caso de la agricultura, conformando, por ejemplo, una Misión de Adecuación Institucional para que revise la estructura institucional del sector, las normas, los trámites y la gestión de cada entidad, con el fin de ajustarlas a los requerimientos del desarrollo agrícola y rural, y facilitar el acceso a los recursos y servicios del Estado. Es necesario dar gran claridad al descoordinado esquema institucional creado en los últimos años sin

ninguna planeación. La simplificación de procedimientos y trámites, y sobre todo la pedagogía de las normas, son más necesarias en los niveles locales y regionales.

Esperábamos una mayor fortaleza en las estrategias e instrumentos para mejorar y desarrollar la capacidad institucional de los municipios y para promover el desarrollo rural a nivel regional. El Programa de Desarrollo Institucional mencionado puede ser una salida que facilite acciones rápidas para solucionar problemas críticos y operativos que están enfrentando los municipios en la actualidad.

INSUFICIENCIA DEL GASTO SOCIAL RURAL

Las proyecciones de recursos estipuladas en el Plan indican que el gasto social rural pasa de 0.27 por ciento del Pib en 1991-1994 a 0.40 por ciento en 1995-1998. Esta participación, al tiempo que es baja dentro del total, representa un aumento inferior al del conjunto del gasto social previsto en el Plan, que pasa del 5.17 por ciento en 1991-1994 al 8.66 por ciento en 1995-1998. Lo mismo sucede con la inversión agrícola, cuyo crecimiento proyectado es inferior al total del sector público consolidado. Estas proyecciones no se compadecen con el notorio aumento en la brecha de ingresos y pobreza entre los sectores urbano y rural. Una política encaminada a pagar la deuda social con el sector rural tendría que aumentar en forma más significativa el gasto social y la inversión en la agricultura, pues de lo contrario las brechas seguirán creciendo dada la dinámica diferencial entre las actividades urbanas y las rurales y los problemas estructurales que condicionan el desarrollo de la agricultura.

SÍNTESIS

Como apreciación general del Plan podría decirse que se ha avanzado en la precisión de los problemas básicos del desarrollo de la agricultura, todos los cuales poseen un carácter estructural más que coyuntural, aunque todavía existen vacíos importantes. El Plan se ocupa más de los instrumentos que de las estrategias para el desarrollo de la agricultura y no establece los mecanismos de coordinación para que las acciones gubernamentales sean más eficientes a nivel local y regional, además de que no contempla revisiones institucionales que hoy son urgentes.

Continúa existiendo la preocupación acerca de cómo lograr una continuidad en la política estatal con respecto a la agricultura para que se puedan remover los factores estructurales que impiden desplegar el

potencial económico y social que tiene este sector. Se requiere un gran esfuerzo para crear fuerzas dinámicas y una sinergia suficiente para promover el cambio deseado, para que la sostenibilidad económica y social tenga en el sector rural uno de sus pilares más fuertes y haga parte de la realidad presente y futura.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Presidencia de la República-DNP. 1994. *El Salto Social, Bases para el Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998.*,