

---

# EL SECTOR AGROPECUARIO Y EL PLAN DE DESARROLLO

---

Roberto Junguito

Director, Miembro de la Junta Directiva de Banco de la República.

Documento presentado en el Foro Nacional: El sector rural en el Plan Nacional de Desarrollo, Fescol-Cega, 7 de diciembre de 1994.

Hace apenas pocos días se dieron a conocer a la opinión pública las bases para el plan nacional de desarrollo 1994-1998, en el documento titulado *El Salto Social* [DNP 1994]. Este documento resume los fundamentos del Plan, presenta un diagnóstico sobre la situación económica y social, define la estrategia macroeconómica, las prioridades de inversión pública y los programas específicos de acción estatal para los próximos años.

El Plan trata el tema agropecuario desde varios ángulos. Cuando se habla de la crisis ambiental y de la necesidad de defender los recursos naturales y disminuir el proceso de erosión de las tierras; cuando se plantean los programas en favor de la pequeña propiedad y se discute el desarrollo rural campesino, la reforma agraria, la colonización y los programas de vivienda en zonas rurales; en el capítulo de políticas tendientes a incrementar la competitividad para la internalización de la economía; cuando se refiere a la infraestructura vial, al cambio tecnológico, al impacto de los programas de integración económica en sus exportaciones y, muy especialmente, en la sección sobre política de modernización agropecuaria y rural. Además de los aspectos de generación y transferencia de tecnología, en esa sección se discuten temas como la adecuación de tierras, la capitalización y el crédito, junto con la comercialización y el manejo de riesgos. A todo esto habría que sumar el tópico del impacto de la política macroeconómica y, particularmente, del manejo cambiario sobre el sector agropecuario, para concluir que en el nuevo plan de desarrollo hace una referencia detallada al sector agropecuario.

La anterior enumeración de los campos en que se incorporan los diferentes aspectos de la política agropecuaria en el nuevo plan de

desarrollo sirve para destacar dos elementos que dan estructura a esta presentación. Primero, en un programa de desarrollo con acento en el gasto social, como el presentado por la administración Samper, el sector agropecuario se ve muy beneficiado potencialmente a través de una diversidad de programas, como los atrás mencionados. Segundo, además de esos programas, el comportamiento del sector agropecuario se verá influido también por la política macroeconómica prevista en el Plan y por la factibilidad de su cumplimiento. La siguiente presentación se subdivide en dos secciones: una sobre la política sectorial y otra sobre las interrelaciones entre el sector agropecuario y la política macroeconómica.

## LA POLÍTICA SECTORIAL

El primer interrogante en torno de la política sectorial es si los programas del nuevo plan de desarrollo dan énfasis al sector agropecuario y si éste se evidencia, por ejemplo, en la asignación de recursos presupuestales. Antes de entrar en estimaciones cuantitativas que permitan precisar el impacto de la reorientación del gasto sobre el sector, se puede afirmar, en principio, que las zonas rurales y sobre todo los campesinos pobres se beneficiarán potencialmente con el *Salto Social*, en la medida en que el Plan busca apoyar a los sectores más pobres de la población y, según los estudios disponibles, la mayor concentración de pobreza del país se encuentra en el campo. Cabe señalar que las cifras disponibles indican que el 70 por ciento de la población colombiana que se cataloga en el grupo de extrema pobreza se ubica en zonas rurales.

En relación con las proyecciones de gasto público incluidas en el Plan resulta difícil precisar el volumen de recursos, en educación y salud por ejemplo, que se dirigirá a las zonas rurales, por la forma tan agregada en que se presentan las cifras en su versión actual. No obstante esta limitación, a partir de los programas de inversión previstos [*Salto Social*, cuadros 4.1 y 4.2] se pueden derivar dos rubros específicos para el sector. Uno es el gasto social rural, que pasa de 0.27 por ciento del Pib entre 1991-94 a 0.40 por ciento entre 1995-98. Esa participación no sólo es baja dentro del total, sino que su aumento es inferior al del conjunto del gasto social previsto en el Plan, el cual pasa de 5.17 por ciento en 1991-94 a 8.66 por ciento en 1995-98. El segundo rubro identificable es la denominada inversión agrícola que mantiene su participación en el Pib (0.32%), en tanto que el conjunto de la inversión prevista en el Plan registra incrementos significativos, pues para el consolidado del sector público pasa de 11.59 por ciento en 1991-94 a 15.91 por ciento en el Plan. Estas cifras indican que

aunque el gasto social rural se incrementa como proporción del Pib, su aumento es inferior al del conjunto de gasto social en la economía. De otro lado, insinúan que en el conjunto de la inversión pública el sector quizá no se verá especialmente beneficiado.

Una vía complementaria para visualizar la forma en que el Plan tiene prevé apoyar la agricultura consiste en destacar los subsidios que se extenderían al sector.<sup>1</sup> En materia de reforma agraria se establece que el Incora podrá otorgar subsidios directos para compra de tierras por parte de los beneficiarios, hasta por el 70 por ciento del valor del predio, con créditos de Finagro para el resto, cuyas tasas de interés también tienen elementos de subsidio. También se ratifica, con base en la legislación reciente, el subsidio del 50 por ciento en las cuotas de recuperación de inversión que deben pagar los pequeños productores usuarios de los distritos de riego. En desarrollo de la Ley 101 de 1993 se propone mantener el incentivo de apoyo a la capitalización rural, que exime parcialmente a los agricultores de un porcentaje de los créditos de Finagro cuando realicen actividades de adecuación de tierras, comercialización y modernización tecnológica. Igualmente, dentro de los mecanismos de subsidios se deben incluir los beneficios de los mayores precios al productor que surgen de los convenios de absorción y aun de los mecanismos de franjas de precios.

También se deben agregar los subsidios que los agricultores perciben actualmente a través del crédito, no sólo por las autorizaciones de reestructuración de obligaciones en condiciones blandas, principalmente por parte de la Caja Agraria y el Banco Cafetero, sino también por los subsidios implícitos en las tasas de interés de Finagro. Estos subsidios se pueden apreciar cuando se considera que frente a tasas de interés activas incluso superiores al 44 por ciento anual, los créditos de Finagro para pequeños productores son del orden de 31 por ciento anual (DTF+2) y los de medianos y grandes del 34 por ciento (DTF+6).

Esta gama de apoyos directos a la agricultura contrasta con la visión de sesgo antiagrario de la política agropecuaria en Colombia vigente hasta los años ochenta [Kruger 1992], identificada en estudios comparativos para Latinoamérica por el Ifpri y el Banco Mundial. Para el Gobierno, los subsidios previstos se consideran elementos indispensables para la capitalización del campo colombiano y la defensa de la producción nacional.

---

1 Estos comentarios se fundamentan en un Memorando de Patricia Morales titulado "Mecanismos de Subsidios del Gobierno Samper en materia Agrícola", Banco de la República, 29 de noviembre de 1994.

Al verificarse, según se dijo atrás, que varios de los apoyos previstos para la agricultura se fundamentan en leyes anteriores a la nueva administración, el segundo interrogante que quisiera plantear es si el programa previsto para la agricultura en el Plan de Desarrollo representa una continuidad con las políticas heredadas de la administración Gaviria y en qué medida difiere del Programa de Reactivación emprendido por la administración anterior en su última parte, movido principalmente por la crisis agropecuaria de 1991-1992.

En principio, la respuesta que surge luego de revisar el nuevo plan de desarrollo y otros documentos de la actual administración, entre los cuales caben destacar el Documento Conpes sobre el Programa de Modernización Agropecuaria y Rural [Minagricultura 1994] y un informe del Ministerio de Comercio Exterior [Mincomex 1994] sobre el estado de las franjas de precios, es que, efectivamente, el actual propósito del Gobierno en materia agropecuaria es, ante todo, el desarrollo y la profundización del *Programa de Reactivación* [Minagricultura 1993] en marcha desde 1993 y de las leyes de apoyo al sector, donde sobresalen las de Desarrollo Agropecuario y Pesquero (Ley 101 de 1993) y de Reforma Agraria (Ley 160 de 1994).

Así, las directrices de la política de largo plazo proponen armonizar las franjas de precios a nivel del Grupo Andino, esfuerzo que se viene adelantando desde 1993; incentivar la participación creciente del sector privado en las labores de adecuación de tierras, para lo cual se aprobó la Ley 48 de 1993; modernizar la comercialización, transformando al Idema en entidad administradora de incentivos y subsidios a la comercialización, y limitando su intervención directa en el mercado de físicos; perfeccionar y culminar la reforma del Ica y de Corpoica a fin de estimular la investigación y la transferencia de tecnología; garantizar recursos financieros suficientes al sector, entre otras cosas, consolidando el ajuste institucional de la Caja Agraria y facilitando el acceso a las entidades cooperativas para hacer redescuentos a Finagro; dinamizar el mercado de tierras dando cumplimiento a la nueva Ley de Reforma Agraria, para lo cual se programa contratar un crédito externo; mejorar la economía campesina diseñando un sistema de subsidios directos y el desarrollo del sistema de seguro agropecuario aprobado en la administración Gaviria. Todas estas políticas, así como el fortalecimiento y aplicación del incentivo para la capitalización rural, representan en cierta forma una continuidad con las políticas o el desarrollo de leyes aprobadas en la anterior administración.

La descripción anterior, que corrobora la continuidad de la política entre ambas administraciones, me lleva a plantear un último interrogante sobre la política sectorial: en qué medida los programas agrícola-

las de esta administración fueron inspirados también por los trabajos del Banco Mundial sobre esta materia. Cabe anotar que a raíz de la crisis de comienzos de los noventa y en preparación del cambio de administración, y también en respuesta a las políticas adoptadas por el Gobierno para enfrentar la crisis, el Banco Mundial envió una misión de expertos y contrató estudios con investigadores colombianos para hacer un diagnóstico claro de la problemática del sector y sugerir políticas sectoriales con una perspectiva de mediano plazo, que se recogieron en un volumen recién publicado por el Departamento Nacional de Planeación [DNP-Banco Mundial 1994].

El informe correspondiente destaca la importancia que el Banco otorga al proceso de apertura comercial en la agricultura, como medio para reasignar los recursos e incrementar la competitividad del sector. Entre las políticas coyunturales adoptadas para hacer frente a la crisis, mira menos positivamente las reformas que llevaron a adoptar el esquema de franjas de precios. Con base en un estudio sobre simulación de políticas [DNP-Banco Mundial 1994] argumenta que la política debe reducir su énfasis en el esquema de bandas y precisa que si éste se eliminara en todos los bienes, excepto el maíz y el sorgo, muy probablemente no se afectaría el ingreso rural. De otro lado, sostiene que un mejor enfoque para enfrentar crisis sería el de hacer programas de empleo rural y reorientar de mejor forma el gasto público hacia los sectores más pobres de la población rural. El Banco también es crítico de las políticas crediticias, tanto en lo que toca a las tasas de interés como al mecanismo de capitalización.

También cabe destacar algunas de las recomendaciones del Banco en torno a la política de más largo plazo. Como principales restricciones estructurales del sector agropecuario, el estudio identifica las siguientes: los elevados costos del transporte y el sesgo en favor del sector urbano que ha tenido la política agropecuaria, en particular los patrones de inversión pública en educación y salud.

En el área de comercialización recomienda limitar las compras directas del Idema a las zonas marginales e incentivar la iniciativa privada. Esto coincide con la nueva política oficial. En materia de infraestructura, el Banco favorece las inversiones en riego y drenaje según los lineamientos de la Ley 41 de 1993; sobre investigación da un compás de espera para evaluar las ventajas del cambio institucional de Corpoica; en materia de Reforma Agraria encuentra adecuados los mecanismos de mercado y el apoyo financiero para compra de tierras, pero sugiere ir acabando con el Incora tradicional; finalmente, apoya los programas de empleo rural.

En síntesis, hay una amplia coincidencia entre los planteamientos del Banco Mundial y el Plan de Desarrollo de la administración Samper en materia de políticas de mediano plazo y en el énfasis otorgado al gasto social. No sucede lo mismo en lo que respecta a los aspectos de la política comercial, particularmente con el mecanismo de franjas de precios, los esquemas de fondos de estabilización y el estímulo a la capitalización vinculado con los créditos de Finagro. Valdría la pena que el Ministerio de Agricultura diera un cuidadoso estudio y debate al tema, buscando identificar no solamente la incidencia de la política vigente sobre la producción, sino también sobre la asignación de recursos, la competitividad, la distribución del ingreso y el logro de las metas macroeconómicas que se discuten enseguida.

## **EL SECTOR AGROPECUARIO Y LA POLÍTICA MACROECONÓMICA**

El capítulo III del Plan de Desarrollo plantea que se buscará mantener los equilibrios macroeconómicos básicos. Considera que en Colombia será factible, en los años venideros, registrar elevados ritmos de crecimiento económico, junto con una baja gradual de la inflación, que presume se logrará reducir del 18 por ciento para 1995 hasta el 10 por ciento en 1998. En términos de las políticas para conseguir tales resultados, considera importante restringir un tanto el crecimiento del crédito privado y lograr un equilibrio en las finanzas públicas. Además considera fundamental defender la tasa de cambio real, lo que concibe como uno de los requisitos esenciales para el éxito del proceso de internacionalización de la economía. Por lo demás, cabe destacar que el Plan da una gran prioridad al fortalecimiento del ahorro doméstico como medio para estimular el crecimiento económico, y recalca la importancia de la creación y puesta en marcha del Fondo de Estabilización Petrolera.

Desde el punto de vista del sector agropecuario, la realidad es que la política macroeconómica resulta ser de igual o incluso de mayor importancia que la política sectorial. Los estudios disponibles sobre lo que sucedió en América Latina en el decenio de los setenta y mediados de los ochenta indican que una política macroeconómica inadecuada, por ejemplo, mantener una alta protección al sector industrial, una sobrevaluación de la tasa de cambio u orientar la política fiscal en favor de los sectores urbanos, es perjudicial para la agricultura [Krugger 1991]. De ahí que sea importante preguntar cuál sería el impacto sobre el sector agropecuario de la política macroeconómica prevista en el Plan. De poderse lograr todos los objetivos macroeconómicos

previstos en el *Salto Social* no hay duda de que la política sería más positiva para el sector. Un mayor crecimiento económico garantiza la demanda para los productos del agro; el control a la inflación protege los ingresos rurales; la defensa de la tasa de cambio ayuda especialmente al sector agropecuario y una política fiscal activa permitiría desarrollar programas de importancia para el agro, como los descritos en la sección anterior.

El principal interrogante que surge, sin embargo, es si el programa macroeconómico previsto en el Plan es coherente o no, es decir, si es posible obtener las metas de inflación y crecimiento propuestas con las políticas mencionadas. Además, cuáles serían la repercusiones sobre el sector agropecuario en caso de que la política macroeconómica no sea consistente y creíble.

Aunque, en principio, las metas de crecimiento económico y de baja de inflación propuestas parecen loables, es lícito plantear algunas dudas en relación con la coherencia de las políticas propuestas. Parece difícil que con aumentos simultáneos en el crédito privado y en el gasto público, a tasas reales anuales superiores al 8 por ciento anual, se puedan lograr las metas de inflación y de estabilización de la tasa real de cambio propuestas, aunque reconozco que se deben adelantar estudios detallados para precisar dicha consistencia.

Lo que sí me parece importante resaltar es que si el ritmo de inflación resulta superior al previsto se reduciría la tasa de cambio real, perjudicando especialmente al sector agropecuario. Por su parte, en el evento que no se evidenciara la coherencia de las políticas y el Banco de la República insistiera, según su mandato constitucional, en adoptar políticas tendientes a cumplir la meta de inflación, al apretar la política monetaria a través de las tasas de interés se encarecería el crédito perjudicando también al sector agropecuario.

Lo que resulta evidente en ambos casos es la conveniencia de que el Gobierno reduzca sus aspiraciones de ejecución de los programas de gasto público en la eventualidad de que el programa macroeconómico previsto en el Plan no resulte coherente. El resultado anterior lleva a plantear el último punto de esta presentación, el de la política fiscal y el sector agropecuario. Las autoridades encargadas de los asuntos agropecuarios tienen que asegurarse de que el plan de desarrollo implique efectivamente una asignación importante de recursos fiscales para el sector y que en el evento, no descartable y aun bastante probable, de que se tengan que introducir recortes en los programas previstos, no suceda, como ha sido usual en el pasado, que el sector resulte ser el más sacrificado.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- DNP. 1994. *El Salto Social: Bases para el Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998*, Presidencia de la República-Departamento Nacional de Planeación, noviembre.
- DNP-Banco Mundial. 1994. *Competitividad sin pobreza: estudios para el desarrollo del campo en Colombia*, Fonade-Tercer Mundo Editores.
- Kruger, A. Schiff, M. and Valdes, A. 1992. *The Political Economy of Agricultural Price Interventions in Latin-america*, World Bank and ICEG, Washington.
- Ministerio de Agricultura. 1993. "El balance del sector agropecuario en 1993: la política de reactivación y sus frutos", diciembre.
- Ministerio de Agricultura-DNP. 1994. "Programa de Modernización Agropecuaria y Rural", Departamento Nacional de Planeación, 17 de agosto.
- Ministerio de Comercio Exterior. 1994. "Estado actual de la armonización de franjas de precios a nivel Andino y alternativas hacia el futuro", Consejo Superior de Comercio Exterior, 21 de noviembre.