

Economía campesina y condiciones agroalimentarias

ALCIDES GÓMEZ JIMÉNEZ

El *Salto Social* y el reto de los problemas estructurales

ALCIDES
GÓMEZ
JIMÉNEZ
Economista.

Pocos sectores de la actividad económica como el agropecuario han sido objeto de marchas y contramarchas por la política gubernamental desde la adopción, al inicio de esta década, del nuevo modelo de desarrollo con apertura a la economía internacional. Tanto la administración saliente de Gaviria como la actual de Samper reconocieron la vigencia de la opción de apertura internacional del modelo de desarrollo en los años noventa, pero la concepción del papel del Estado y sus políticas, plasmadas en los planes de desarrollo de *La Revolución Pacífica* y *El Salto Social* son bastante diferentes, pese a las apariencias de continuidad, en cuanto al discurso se refiere.

Las diferencias sobre el tema agroalimentario no sólo aparecen en el discurso del plan, sino que han tenido una presencia más abultada en su concreción en la política agraria y de desarrollo rural. Es nuestro propósito revisar la literatura reciente sobre el lugar de lo agrario en el actual plan de desarrollo. En seguida nos referiremos al viraje y a la rectificación de la política para el campo al final de la administración Gaviria. Finalmente nos proponemos abandonar el terreno del discurso y comparar los recursos presupuestados para el fortalecimiento del componente productivo de

la economía campesina en *El Salto Social* y el gasto ejecutado en el sector agropecuario por la administración Gaviria, terreno en el cual surgen, contrariamente a lo esperado, más similitudes que diferencias.

DE LA REVOLUCIÓN PACÍFICA AL SALTO SOCIAL.

En el Plan de Desarrollo Económico y Social 1990-1994 de la Administración Gaviria, más conocido como el *Plan de la Revolución Pacífica*, no hubo lugar para la problemática agraria y menos para el desarrollo rural. En la identificación de las variables estructurales para la apertura, fueron objeto de reforma, el régimen de operación -más fluida- para el capital (liberación cambiaria) y más flexible para el trabajo (reforma laboral).

Las reformas estructurales para la internacionalización económica no mencionaron a la tierra (bien no transable) como factor limitante de la competitividad. Primó en general una concepción administrativa de la apertura a la economía internacional, entendida como eliminación de la licencia previa a las importaciones y disminución de aranceles. No hubo un especial énfasis sobre las condiciones

internas de dotación de la infraestructura adecuada.

En las estrategias del Plan tampoco hubo lugar para el campo agrario y el mundo rural. En la sección de la infraestructura social, el capítulo dedicado a la apertura educativa apenas mencionó la necesidad de ampliar la cobertura en las áreas rurales y en la estrategia de salud y nutrición todo estuvo dicho bajo el supuesto de la espacialidad urbana. Solamente se menciona la tierra en la sección sobre la infraestructura física, y a propósito de su adecuación, no de su redistribución.

Desde el punto de vista conceptual, para la operación plena del modelo de apertura económica, bastaba con una política macroeconómica coherente, sin sesgos sectoriales proteccionistas y acompañada de una política cambiaria "activa", bajo el reconocimiento de que "la política macroeconómica tiene iguales e, inclusive, mucho mayores efectos sobre el sector agropecuario que las propias políticas sectoriales"¹. Bajo el discurso productivista de reasignación eficiente de recursos por el mercado, no había lugar ni para los productores ineficientes, ni para la compleja trama que liga el desarrollo agrario con el desarrollo rural. A cuenta de la política macroeconómica, se homogeneizó como un todo al campesinado.

Un prestigioso economista, en los primeros años de la apertura, bajo un evocador título de un artículo, -"Sin Remedio"-no auguró futuro a los productores de bienes-salario de la economía campesina: "la seguridad alimentaria hay que replantearla en los siguientes términos: la garantía de un nivel básico de alimentos para la población se puede alcanzar teniendo el ingreso suficiente para adquirir en el mercado internacional lo que el país no puede producir de manera eficiente. El ingreso se obtiene exportando lo que sí se produce de manera competitiva"².

Bajo el nuevo paradigma, se supuso en la

lógica del modelo, como se advirtiera en su momento, que con señales correctas de precios había movilidad automática de factores, para garantizar la disponibilidad de las opciones más eficientes a los productores.

También se supuso que las distorsiones que afectan al mercado internacional de productos agropecuarios como resultado de las políticas proteccionistas de los países desarrollados, eran de carácter coyuntural y no estructural³.

En un principio, la concepción y práctica del modelo de apertura desconoció la pertinencia de políticas sectoriales, pues bastaba con la acción de los instrumentos de política sin asignarles mayor importancia. A mediados de Septiembre del año pasado, quien fuera el Jefe del Departamento Nacional de Planeación en la administración Gaviria, Armando Montenegro, se preguntaba sobre cuáles eran las variables que explicaban la evolución de la producción agrícola en Colombia y respondía que, según los mejores estudios recientes, "en el corto plazo, son en su orden, el clima y los precios internacionales, sólo en tercer lugar, y con una influencia menor, aparecen los instrumentos de política controlados por el gobierno: aranceles, subsidios de crédito, precios de sustentación y otros semejantes" y se pregunta de nuevo Montenegro: "¿Por qué, entonces, los agricultores piensan que el gobierno de Barco fue amigo de los agricultores y que el gobierno de Gaviria fue indiferente o inclusive adverso a sus intereses? La respuesta es simple: existe la percepción errónea de que el gobierno es siempre el mayor responsable de las cosechas y la rentabilidad de los agricultores. Como se indicó antes, la lluvia y los precios externos son los determinantes más importantes de los resultados agropecuarios"⁴.

El Salto Social se plantea profundizar en la apertura económica internacional e incorporar también los múltiples espacios abiertos por la Constitución Política de 1991 y para ello se presenta como un modelo alternativo de

¹ R. Junguito, "El Cambio Tecnológico en el Sector Agropecuario ante la Apertura Económica" *Cladi-Fescol*, No 2, Bogotá, 1991, p. 11.

² . Leibovich, "Apertura en la Agricultura Comercial: Sin Remedio". En rev. *Estrategia Económica y Financiera*, No 159, Bogotá Octubre de 1991, p. 8.

³ A. Balcázar, "La Agricultura Colombiana y las Políticas de Apertura Económica. En *Coyuntura Agropecuaria*, Bogotá, Vol. 10, No 3, 1993, p.99

⁴ *El Espectador*, Diario Económico, Sept. 17 de 1995, p. 6-B

desarrollo con relación al intervencionismo clásico del Estado en el modelo proteccionista, y como alternativo respecto a la supuesta capacidad del mercado para corregir los desequilibrios económicos y sociales, *per se* en el modelo neoliberal. En el Salto Social se capitaliza la experiencia de la administración precedente sin pretender forzar la introducción de la compleja realidad colombiana en los estrechos límites de los supuestos teóricos del nuevo modelo de desarrollo (en Colombia).

El Plan de Samper, sin consagrar un capítulo específico a la política agraria y de desarrollo rural, como era habitual en el modelo proteccionista, asigna especial importancia al acceso a la tierra por parte del campesinado, en el capítulo sobre "El Tiempo de la Gente" y a la política de modernización agropecuaria y rural en el capítulo sobre la "Competitividad para la Internacionalización"⁵.

Se abandona el tratamiento puramente sectorial de la política agropecuaria y se subraya su interdependencia con los fenómenos económicos, sociales, políticos y ambientales, para promover condiciones de equidad social, competitividad económica y sostenibilidad del desarrollo. No se trata solamente de un proceso de modernización productiva con impactos en la financiación y capitalización de las unidades de producción, de la adopción de nuevas tecnologías, de nuevos ámbitos para la comercialización y de nuevos desarrollos postcosecha y tratamiento agro-industrial. Se trata también de promover el desarrollo de los pequeños productores mediante programas que posibiliten el acceso a la tierra y a los demás recursos productivos, para elevar su capacidad técnica y empresarial.

No obstante el avance en materia conceptual, es evidente el desfase entre el discurso de buena factura, con el incipiente grado de elaboración de las propuestas que materialicen los objetivos generales propuestos. Como lo anotan los expertos, la descripción de los instrumentos de política que se han venido utilizando no sustituye la

formulación de una estrategia clara para el desarrollo agropecuario y rural que ataque los problemas estructurales del agro colombiano. Desde otro ángulo, se ha criticado al Plan por pasar por alto la diferenciación al interior del campesinado, y en esas condiciones no tiene asidero en la realidad el hecho de que el crecimiento agropecuario jalone el desarrollo rural, "Reconocer la diferenciación es un primer paso para repensar el papel de los campesinos en el desarrollo. Su aporte será mayor si se canalizan adecuadamente sus capacidades y habilidades, si se los apoya para actualizar sus técnicas, si se les da función a nuevos productos que puedan generar, si se redefinen las estrategias productivas de sus viejos productos y si se controlan o eliminan los mecanismos que les permiten reproducirse en la pobreza"⁶.

El Plan de Samper en el campo agrario es producto de la problemática bajo la cual emergió en 1993 el Plan de Reactivación del Sector Agropecuario; es producto de la problemática de superar la grave crisis por la que atravesó el sector durante los primeros años de esta década. El plan es reiterativo en recuperar los empleos perdidos durante los primeros años de la apertura 1991-1993, 230.000 puestos de trabajo⁷, pero nadando contra la corriente, espera generar apenas 110.000 empleos en el período 1995-1998⁸.

LA CRISIS EN EL CAMPO AL COMIENZO DE LOS NOVENTA Y SU RECTIFICACIÓN POSTERIOR

En el Ministerio de Agricultura con Antonio Hernández, al iniciar la administración Samper, más que un cambio de política se dio una profundización y consolidación de la rectificación que iniciara la administración Gaviria desde comienzos de 1993 con la cartera de agricultura en manos de uno de los mayores críticos de la apertura indiscriminada, José Antonio Ocampo, ya en ese entonces reconocido samperista.

La situación se tornaba insostenible para el

⁵ Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación, *El Salto Social. Bases para el Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998*, Santafé de Bogotá, 1994.

⁶ C. Salgado. "Competitividad con Pobreza. ¿El tiempo de la gente campesina?" en *Cuadernos de Economía*, Vol XIV, No. 22, Santafé de Bogotá, 1er semestre de 1995, p. 171.

⁷ L. Lorente. "El Salto Social: La Economía al Servicio del Hombre". en *Cuadernos de Economía*, Vol XIV, No. 22, Santafé de Bogotá, 1er semestre de 1995, p. 115.

⁸ J. J. Perfetti. "Política de Modernización Agropecuaria y Rural". en *Cuadernos de Economía*, Vol XIV, No. 22, Santafé de Bogotá, 1er semestre de 1995, p. 137.

campesinado, además de la inconformidad gremial de los agricultores y ganaderos, la violencia había arreciado y como resultante de múltiples determinaciones, paros cívicos, paros agrarios y protestas varias, fueron desplazados entre 1988-1993, 615.000 campesinos⁹. En la base de este golpe de timón, cambio radical de la política de modernización para el campo, estaban los hechos que mostraban los rasgos de la nueva política y la caída progresiva de varios indicadores del sector agropecuario, como:

A. El gobierno puso fin al gradualismo en la apertura a la economía internacional y decidió acelerar la desgravación arancelaria planteada desde comienzos de 1991. Se planteó apurar la desgravación arancelaria del 45% en 1991 al 15% en 1994.

B. Se eliminó el monopolio de la importación de alimentos por parte del Idema, desapareciendo la protección efectiva para el sector agropecuario, que podía atribuirse en mayor medida al monopolio del Idema sobre las importaciones que, según algunos expertos, a las tarifas arancelarias¹⁰.

C. Eliminación de subsidios mediante el aumento gradual de las tasas de interés pagadas por los agricultores, de manera inmediata para los medianos y grandes agricultores y en 2-3 años para los pequeños agricultores. También desde 1990 el DRI y el Incora cerraron los fondos de crédito que tenían para los pequeños productores¹¹.

D. Caída en la tasa de crecimiento del PIB agropecuario (con café incluido) desde un 5.6% a un 4.6% y a un -1.0% en 1990, 1991 y 1992 respectivamente, según la Cega (Ver Cuadro No 1).

E. En los años más agudos de la crisis los

rendimientos físicos por hectárea para los productos agrícolas importables (maíz, sorgo, palma africana, soya, frijol, cebada, trigo y tabaco rubio) crecieron al 1.4% en 1993 contra un crecimiento promedio anual del 3.2% entre 1980-1985. Para los productos exportables (arroz, azúcar, banano, flores, algodón, tabaco negro y ajonjolí) ese crecimiento en la primera mitad de los 80 fue del 2.2%, y se tornó negativo en 1993 con el -0.2%. También hubo disminución de los rendimientos de los productos no comerciables de la economía campesina (plátano, yuca, hortalizas, caña panelera, frutales, ñame, fique y mani), con crecimiento de los rendimientos del 1.7% en 1993 contra un 3.2% en la segunda mitad de los ochenta, como fuera documentado en su momento^{12 y 13}.

F. El área cosechada entre 1990 y 1993 disminuyó en casi 450 mil hectáreas en los cultivos transitorios del sector moderno y del sector tradicional. El empleo rural en ese mismo período experimentó una merma de 98 mil empleos en el sector tradicional¹⁴, mientras que para el total agrícola la pérdida de empleos fue de 116 mil quinientos entre 1990 y 1994 (según puede verse en el Cuadro No 2), cifra superior a la de generación de empleos que se previó para el cuatrienio 1990-1994 en áreas "rurales"¹⁵.

G. Entre 1989 y 1992 la rentabilidad de la actividad agrícola se vio comprometida porque las variaciones porcentuales de los precios pagados al productor fueron invariablemente inferiores a los costos de producción para los distintos grupos de productos. De los exportables dicha brecha fue negativa para ajonjolí, algodón y arroz, y aún peor para los importables como la soya, maíz, sorgo, frijol y trigo¹⁶.

Para la posición de la apertura gradual y

⁹ C. Salgado. *op.cit.*, p.167.

¹⁰ H. Cuevas. "La Gestión Estatal en el Sector Agropecuario (1986-1993)". En *Colombia, Gestión Económica Estatal de los 80's. Del Ajuste al Cambio Institucional*. Tomo 2. Luis B. Flórez E., Director de Investigación. CID-U Nacional CIID-CANADA. Santafé de Bogotá, 1995. p. 87.

¹¹ H. Cuevas. *op.cit.*, p. 87.

¹² J. J. Perfetti. "La Agricultura en el Marco de la Apertura: Transformaciones y Retos." en *Economía Colombiana*, No. 242, Santafé de Bogotá, Mayo-Junio de 1993, pp. 11-14.

¹³ L. Lorente. "La Apertura Agrícola ante un Mercado Mundial Protegido". en *Debates de Coyuntura Económica La crisis del Sector Agropecuario*. No. 29. Santafé de Bogotá, 1993. pp. 74-75.

¹⁴ L. Lorente. *op.cit.*, pp.71-79.

¹⁵ A. Reyes y J. Martínez. "Funcionamiento de los Mercados de Trabajo Rurales en Colombia". En *Competitividad sin Pobreza. Estudios para el Desarrollo del Campo en Colombia*. Departamento Nacional de Planeación, Coordinadores: Clara González y Carlos Felipe Jaramillo. Fonade-TM Editores, Santafé de Bogotá, 1994, p. 300.

¹⁶ J. A. Ocampo. "La Crisis y la Política de Reactivación del Sector Agropecuario". en *Desarrollo y Sociedad*, CEDE Uniandes No. 32. Santafé de Bogotá, Sept. 1993. pp. 116-125.

selectiva, la política macroeconómica necesita complementarse con políticas públicas y sectoriales que creen condiciones de mayor competitividad en el plano económico y de equidad en el plano social. La posición ortodoxa había negado la pertinencia de las políticas sectoriales, pues eran las fuerzas del mercado el mecanismo clave en la asignación de recursos. También con relación al gasto público los ortodoxos estipularon la competencia de los proyectos en la obtención de fondos públicos, según su bondad económica y financiera.

El nuevo Plan de Emergencia o de Reactivación del Sector Agropecuario que se inició con la llegada de Ocampo al Ministerio de Agricultura, planteó entre otras medidas¹⁷, las siguientes:

A. Incrementar los precios mínimos de garantía por parte del Idema, en sorgo, maíz, soya y frijol.

B. Evitar el desmonte del Cert (sin reducción o extinción). Mantenimiento de una tasa de interés subsidiada para los pequeños productores agrícolas.

C. Reducción de tres puntos porcentuales en las tasas de interés de los créditos de fomento de los medianos y grandes productores.

D. Finalmente, un masivo plan de refinanciación de los créditos de los agricultores.

Durante la administración Samper se insiste en el papel estratégico de la política social para aclimatar la política económica, pues en el inmediato pasado el énfasis de la actividad agropecuaria en lo económico, lejos de desarrollar el tejido social, lo deterioró. Entre 1991 y 1992 la población rural en condiciones de indigencia pasó del 26.7% al 31.2%¹⁸.

Puede concluirse que durante la administración Gaviria la política de apertura a ultranza para el agro, ensayada entre 1991 y 1992, sufre una profunda rectificación para enfrentar la crisis, al punto de colocar en la cartera de

agricultura a uno de los mayores críticos de la política inicial. Por tanto, es equívoco afirmar simplemente que se da una continuidad entre las dos administraciones, es preciso referir el punto de inflexión en la política agraria a partir del primer semestre de 1993. El gavrismo cede la dirección de la política agraria a sus contradictores. Las tesis samperistas con Ocampo en el Ministerio de Agricultura se desarrollan en las postrimerías de la administración Gaviria.

Recientemente un codirector del Banco de la República decía refiriéndose al sector agropecuario y al plan de desarrollo que "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"¹⁹. Quienes tuvieron altas responsabilidades en la política agraria en la administración Gaviria se han identificado en igual forma: "En materia de política agrícola, las propuestas de El Salto Social reflejan un sano grado de continuidad con los lineamientos trazados en los últimos años... las propuestas se ajustan a procesos adelantados durante el cuatrienio anterior"²⁰. Apesar de que en su momento fuesen críticos de algunos de esos procesos -agregaríamos nosotros-.

Con ocasión de su expedición, a fines de 1993, la Ley General Agraria y Pesquera fue duramente criticada por los responsables de Estudios Agrarios del DNP, por reintroducir subsidios, "La adopción de un esquema de subsidios a la producción agrícola parece ser la esperanza de muchos con la Ley Agraria aprobada por el congreso en diciembre anterior. Sin embargo, el espejismo se derrumbará cuando se conozca la magnitud de las transferencias que serían necesarias para restituir a los agricultores los niveles de rentabilidad que afrontaban antes de 1990"²¹. Qué difícil es mantener una consistencia en el pensamiento a lo largo del tiempo, y más

¹⁷ H. Cuevas, *op.cit.*, 1995, p. 100.

¹⁸ L. Lorente, Artículo citado, 1995, p. 115.

¹⁹ R. Janguito, "El Sector Agropecuario y el Plan de Desarrollo". En *Cuadernos de Economía*, Vol. XIV, No 22, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia, Primer semestre de 1995, p. 144.

²⁰ C. F. Jaramillo, "La Estrategia de Desarrollo Rural Campesino de El Salto Social". En *El Salto Social en Discusión. Políticas Sociales 1994-98*. Eduardo Lora- Cristina Lanzeta, Coordinadores. TM Editores-PNUD-Fedesarrollo 25 Años, Santafé de Bogotá, 1995, p.225.

²¹ E. Caicedo y C. F. Jaramillo, "El Agro Colombiano: Paciente en Franca Recuperación". En *Estrategia Económica y Financiera*, Santafé de Bogotá, Marzo 18 de 1994, pp. 21-25.

aún cuando se es funcionario público, solía decir el exministro de agricultura Antonio Hernández.

LOS CONTRASTES DE LA POLÍTICA AGRARIA

Para discernir el alcance de la nueva política para el campo y su diferenciación con la que inaugurara Gaviria, es preciso referirlas a tres aspectos estratégicos no resueltos de la estructura agraria: 1) las restricciones en el acceso a los recursos básicos, tierra y crédito, 2) la caída de la producción y su lenta recuperación, con los problemas en la comercialización con su soporte tecnológico que no despega y 3) en el ámbito social, la secular e inequitativa distribución del producto social.

1- Recursos básicos, tierra y crédito

Contrasta el dinamismo de la administración Gaviria en los aspectos institucionales y de política ambiental, consagrados en el plan de desarrollo, la intervención cuidadosa en la cumbre de la tierra en Río de Janeiro, el dotar al país de una estrategia nacional para la biodiversidad y la creación del Ministerio del Medio Ambiente, con los magros recursos destinados a la entidad encargada de preservar los recursos naturales, el Inderena. Entre 1990 y 1993 (en diciembre de 1993 se crea el Ministerio del Ambiente) el Inderena vió reducir sus recursos en algo más del 37% y con relación a las demás entidades del sector agropecuario, su participación en el gasto público sectorial, cayó a más de la mitad, del 4% en 1990 al 1.9% en 1994 (Cuadro No 3).

En cuanto al uso del suelo poco se considera su vocación, pues el país sólo utiliza una quinta parte del total del suelo con vocación agrícola, estimada en 14.4 millones de hectáreas. Sin embargo la ganadería excede en un 161% el área correspondiente a su uso, según los expertos²².

Tres millones ochocientas mil hectáreas son

aptas para riego del suelo con vocación agrícola, pero sólo se desarrolla una agricultura con riego en 525.000 hectáreas²³.

Fenómenos relativamente recientes como la cadena agroindustrial de la coca están destruyendo rápidamente la cobertura vegetal en vastas regiones naturales. El neolatifundismo del narcotráfico se ha apropiado de entre 3 y 4 millones de hectáreas, con un impacto no menos dañino que el del minifundio de la amapola, que ha llegado a destruir el bosque de niebla alto andino.

Respecto del acceso a la tierra mediante la aplicación de la Ley 160 de 1994 de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se plantea redistribuir un millón de hectáreas entre 70 mil familias campesinas, con un costo de 785 millones de dólares, de los cuales un 30% tendrá financiamiento de la banca multilateral. Esta meta, con relación a la tierra por redistribuir, es considerada por los expertos como muy ambiciosa, si se tiene en cuenta que precisamente un millón de hectáreas fueron redistribuidas por el Incora desde su fundación, entre 1962 y 1990²⁴.

Respecto de la población beneficiaria de la redistribución de la tierra, los críticos de la política social focalizada en El Salto Social, han señalado que dicha política está lejos de resolver el problema de la pobreza rural. "Se estima que en el campo hay dos millones y medio de hogares, de los cuales 32.4% (810.000) está en la miseria y el 29.5% (737.500) en la pobreza. El plan propone la asistencia en vivienda a 70.000 familias caso en el cual solo se llegaría al 9.4% de los hogares en miseria o al 4.5 % de la suma de los pobres y en miseria. Algo es algo, se dirá"²⁵.

En relación con la adecuación de tierras el Himat recibió un flujo creciente de recursos, salvo en 1991 y 1992. El gobierno actual se ha propuesto adecuar 42.000 hectáreas entre 1995-

²² A. Machado, "Elementos para una Política de Desarrollo para la Agricultura en Colombia." En *Integración y Equidad. Democracia, Desarrollo y Política Social*. Jorge A. Bernal, Coordinador. Viva la Ciudadanía, Corporación SOS-Colombia, Santafé de Bogotá, 1994, pp. 209.

²³ J. J. Perfetti. "Las Paradojas en el Desarrollo de la Agricultura y las Opciones de Política". En *Minagricultura 80 Años. La Agricultura y las Políticas Sectoriales*. TM Editores-Banco Ganadero-Caja Agraria-Veacol, Santafé de Bogotá, 1994, p. 69.

²⁴ C. F. Jaramillo, *op.cit.*, 1995, p.229.

²⁵ C. Salgado, *op.cit.*, 1995, p. 168.

1998 en proyectos de pequeña irrigación, 110.000 hectáreas en proyectos de mediana y gran irrigación y 50.000 hectáreas que deben ser rehabilitadas en distritos de riego ya existentes.

Hay que recordar que el área potencial (susceptible de ser adecuada) por riego y drenaje se ha estimado en 6.6 millones de hectáreas y que de éstas sólo se han adecuado 750 mil en toda la historia, lo cual pone de presente el poco esfuerzo que en el pasado ha hecho la inversión pública para incorporar tierras a la producción²⁶.

El crédito ejecutado por la Caja Agraria en 1993 triplicó al de 1990 pero en 1994 fue inferior en casi un 38% al de 1993. Las aprobaciones de crédito de Finagro (a Junio) fueron inferiores en 1994 respecto del año anterior (a precios constantes) en un -2.1%, siendo los pequeños productores los más afectados por la restricción del crédito, con el -27.1%. Los medianos y grandes productores por el contrario, tuvieron un incremento del 7.7% en la aprobación de sus créditos. Y como una sucesión en cadena, en 1993 los recursos para los pequeños productores habían sido inferiores en un 18.3% con relación a 1992. Para los grandes permaneció constante.

2. La Producción

En 1994 logró frenarse la disminución del área cultivada, para el total de productos agrícolas, dicha variación fue del 0.2% en 1994, saliendo mejor librados los cultivos transitorios que los permanentes²⁷.

La tasa de crecimiento del PIB agropecuario en 1994 fue del 2.9% para el total agropecuario, sin café, éste crecimentodisminuyó en -8.2%. La agricultura (sin café) creció al 1.7% y el sector pecuario al 4.7% (Cuadro No 1). Según los analistas (CEGA, 1994) algunos productores agrícolas han hecho su conversión a la producción pecuaria, junto al ingreso de capitales que han buscado refugio en este sector.

Se estima que entre 1991 y 1994, el inventario ganadero pudo incrementarse en un 10%. La situación aún no se estabilizaba para la

economía campesina en 1994. Tres productos básicos de ella, la caña panelera, el plátano y la yuca mostraban reducciones en la superficie cosechada, con reducción mucho mayor en el valor de la producción (Cuadro No 2).

La tecnología como soporte de la producción juega un papel de primer orden cuando se esperan aumentos significativos en la productividad, dentro de la búsqueda de ventajas competitivas. Por ello resulta altamente preocupante la situación del ICA. Esta institución en 1994 contó con un volumen de recursos menor en un 36% al que ejecutara en 1990 y su participación con respecto al resto de entidades del sector agropecuario, cayó a menos de la mitad en ese período. Los frutos de su reorganización institucional están aún por verse.

Puede concluirse que la disminución en los rendimientos físicos por hectárea y la caída de la rentabilidad son la expresión de la situación de bloqueo al avance de la productividad, al desestimular la introducción de innovaciones tecnológicas en la agricultura.

En lo relacionado con la comercialización debe tenerse en cuenta que con la Ley Agraria de finales de 1993 vino un buen número de subvenciones para los pequeños productores. Fueron restablecidos los precios de intervención del Idema, mediante fijación de valores similares a los vigentes en el mercado interno, sustituyendo a los precios de garantía con referente internacional.

Complementariamente y para protegerse de la competencia desleal se introdujo la salvaguardia, mecanismo que permite imponer aranceles compensatorios en los casos de *dumping* de precios. Como promedio anual entre 1991-1994, el Idema compró 292.000 toneladas, en tanto que en 1994 compró 418.400 toneladas, en su papel de comprador de última instancia, rol definido en el Pacto Social²⁸.

Para el comercio exterior del café, al comparar el primer cuatrimestre de 1994 con el de 1993, se observa una reducción del 28% en el volumen físico exportado, pero con una disminución de sólo el 6% en el valor exportado,

²⁶ J. J. Perfetti, *op.cit.*, 1994, p. 69.

²⁷ *El Espectador*, Diario Económico, Dic. 23 de 1994.

²⁸ *El Espectador*, Semana Económica, Dic. 18 de 1994.

CUADRO No 1
**VALOR Y CRECIMIENTO DEL PIB AGROPECUARIO
 1990-1994**

(En millones de pesos de 1975)

	1990		1991		1992		1993		1994	
	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%
Cultivos transitorios	35.272,4	2,2	34.542,5	-2,1	29.500,5	-14,6	29.498,1	0,0	29.790,0	0,1
Cultivos permanentes	42.111,7	4,4	44.556,9	5,8	47.519,9	6,6	49.245,3	3,6	50.268,4	2,1
Total Agrícola sin café	77.384,1	3,4	79.099,4	2,2	77.020,4	-2,6	78.743,4	2,2	80.058,4	1,7
Café	17.990,5	27,3	20.668,5	14,9	20.559,4	-0,5	17.420,7	-15,3	15.984,9	-8,2
Total Agrícola	95.374,6	7,2	99.767,9	4,6	97.579,8	-2,2	96.164,1	-1,5	96.043,3	-0,1
Total bovinos		3,6		3,0		-0,2		3,3		4,3
Total aves		4,1		12,6		5,9		3,5		4,9
Total pecuario		2,7		4,7		0,8		3,3		4,7
Madera, caza y pesca		3,9		4,6		5,2		3,9		4,3
Total sin café		3,2		3,2		-1,0		2,7		2,9
Total Sector Agrop. con café		5,6		4,6		-1,0		0,3		1,6

FUENTE: CEGA, con base en Ministerio de Agricultura, Bolsa Agropecuaria y gremios. En Coyuntura Colombiana No 44, Dic. 1994, pp. 45-50.

CUADRO No 2
**INDICADORES NEGATIVOS EN TRES PRODUCTOS BASICOS
 DE LA ECONOMIA CAMPESINA COLOMBIANA EN 1993-1994**

CULTIVOS	VALOR DE LA PRODUCCION (Millones de pesos de 1975)			SUPERFICIE COSECHADA (Miles de hectáreas)		
	1993	1994	Variación 1994-1993 %	1993	1994	Variación 1994-1993 %
Caña panela	6.704,3	5.530,7	-17,5	197,9	190,0	-4,0
Plátano	7.126,9	6.324,4	-11,3	371,2	358,2	-3,5
Yuca	3.034,6	2.614,9	-13,8	186,5	165,3	-11,4
TOTAL 3 PRODUCTOS	16.865,8	14.470,0	-14,2	755,6	713,5	-5,6

FUENTE: Coyuntura Económica No 1, Vol. XXV, Marzo de 1995, Cuadros Nos 9A y 9B, págs. 26-27

como expresión de los mejores precios del grano originados en el acuerdo de los productores para reducir el volumen de exportaciones.

Las heladas del Brasil también contribuyeron con posterioridad al alza de precios del café. Al cierre del año cafetero 1994-1995, de nuevo se deprimía el precio del café (US\$1.30 libra en el mercado de New York) y las exportaciones se redujeron un 26.7 %, pues bajaron a 9.32 millones de sacos (de 60 kgs.), cuando en el período anterior se colocaron más de 12.7 millones de sacos²⁹.

Las flores tuvieron un comportamiento similar en lo referente a buenos precios; un incremento del 2% en el volumen físico exportado se tradujo en un aumento en el valor exportado del 12.6%. No ocurrió lo mismo con el banano, pues las restricciones de la Unión Europea a las importaciones suramericanas por disminución de la cuota bananera y los problemas de violencia en las zonas productoras llevaron a disminuciones tanto de los volúmenes exportados en términos físicos, como en valor. A pesar de los mejores precios subsiste la crisis de rentabilidad originada en la mayor revaluación de la tasa de cambio, durante 1994. En 1995 disminuye la revaluación pero se acentúan los problemas de orden público en Urabá.

Desde el punto de vista de la cadena agroindustrial, la agricultura proveedora de materias primas fortalece la integración con la industria procesadora, mediante el novedoso mecanismo de los convenios de absorción de cosechas entre las partes.

Como se consagra en el Pacto Social, "el gobierno se compromete a que cuando sea necesario acordar incrementos de precios de compra a los agricultores por la absorción de sus cosechas, los cuales vayan más allá de los correspondientes costos de importación, éstos serán compensados con descuentos arancelarios sobre las importaciones"³⁰.

Ya se han firmado acuerdos impulsados por

el exministro Antonio Hernández, en productos como trigo, cebada, sorgo, maíz amarillo y parcialmente en aceites y oleaginosas.

3. La distribución del producto social

A través del gasto público y especialmente del gasto social, el Estado se constituye en mecanismo de redistribución parcial del producto social.

Estudios recientes han demostrado que contrariamente a lo que se creía, durante la apertura económica, el tamaño del Estado - medido por el gasto público- en lugar de reducirse, como se postulaba a nivel del discurso, ha venido aumentando de tamaño. Al Salto Social se le ha criticado por no proponer mecanismos que garanticen una sana financiación del gasto en el largo plazo para evitar amenazas a la estabilidad macroeconómica³¹, comprometiendo al propio gasto social.

Pese al aumento del gasto público, llama la atención cómo el gasto social perdió importancia relativa en los primeros años de la administración Gaviria. El gasto en Servicios Culturales y Sociales (educación, salud, cultura, recreación y deporte, ordenamiento rural y urbano y seguridad y asistencia social), según la clasificación funcional de la Contraloría General de la República³², con relación al total del gasto del gobierno central, fue del 26% como promedio anual para 1990-1992, mientras que dicho promedio diez años atrás era del 38%. En ese sentido el Plan de Samper intenta recuperar terreno perdido en cuanto al gasto social.

La brecha entre los ingresos *per capita* percibidos por la población en zonas rurales y urbanas se profundizó entre 1990 y 1992 en 25 puntos porcentuales, aumentándose en ocho puntos más en 1993, para totalizar la brecha rural-urbana en los ingresos reales *per capita*, 36 puntos porcentuales entre 1990 y 1993³³.

²⁹ *El Tiempo*, Oct. 11/95, 2-B.

³⁰ *Pacto Social*, p. 3.31

³¹ J. I. González, "La Debilidad de las Finanzas y el Plan de Desarrollo. En *Foro* No 26, Santafé de Bogotá, Mayo de 1995, pp. 41-44.

³² La Contraloría General de la República, como se sabe, ha hecho una clasificación funcional del gasto del gobierno central, reasignando los gastos de la administración a Servicios Generales, con lo cual el gasto social (Servicios Culturales y Sociales) queda "limpio", desprovisto de la parte del gasto imputable a la inercia administrativa. Ver C.G.R. *Informe Anual* 1992, pp. 144-145.

³³ E. Lora y A. M. Herrera, "Ingresos Rurales y Evolución Macroeconómica". En *Competitividad sin Pobreza. Estudios para el Desarrollo del Campo en Colombia*, Obra citada, 1994, p. 31.

La pobreza rural venía disminuyendo, 72.9% en 1980, 69.3% en 1986, 67% en 1990, pero vuelve a aumentar en 1992 al afectar al 69.5% de la población³⁴. Además, la indigencia en las áreas rurales pasó del 26.7% en 1991 al 35% en 1993³⁵. También se encuentra ampliamente documentado el deterioro del ingreso rural entre 1988 y 1991³⁶. Por otra parte, la distribución del ingreso sería más desigual en 1993 que en 1991, ya que el coeficiente de Gini habría aumentado de 0.42 a 0.43 y a 0.44 entre 1988, 1991 y 1993 respectivamente, en 7 ciudades colombianas³⁷.

La situación de la seguridad alimentaria está estrechamente asociada con la posibilidad de acceder a una canasta básica, como definición de la Pobreza Extrema (misericordia) y de la Línea de Pobreza -LP-³⁸.

Para comprender la dimensión de la seguridad alimentaria es insuficiente el análisis que privilegia las condiciones de la oferta en términos de la disponibilidad alimentaria (oferta), de la *producción local + las importaciones*. Han de tenerse en cuenta, las condiciones de acceso (demanda) mediadas por la distribución del ingreso y por el gasto social.

"Pero la disponibilidad alimentaria es tan sólo una posibilidad mediada, principalmente, por el empleo y los ingresos de la población vinculada a la actividad económica e inducida por la acción del Estado a través de la política de subsidios (a los alimentos, al transporte, a la salud, a la vivienda, a la educación) y de la política tributaria

(según el peso relativo de los impuestos directos e indirectos). Esta última proporciona parte de los fondos que utiliza el Estado (gasto público) en la realización de la política social, con cobertura también virtual para el conjunto de la población laboral o no. La disponibilidad alimentaria estaría asociada a la seguridad alimentaria nacional, en tanto que el acceso a los alimentos para toda la población estaría asociado a la seguridad nutricional"³⁹.

CONCLUSIONES

La modificación de la estructura agraria requiere de estrategias que materialicen, entre otros aspectos:

a) Un uso racional del suelo y los recursos naturales. Recordar que desde 1850 Manuel Ancízar en la Comisión Corográfica, clamaba por invertir el uso del suelo predominante de una agricultura en las vertientes y la ganadería en las sabanas y valles interandinos. Cien años más tarde, Lauchlin Currie⁴⁰, reiteraba la necesidad de un uso racional del suelo con ganadería en las vertientes y la agricultura en las tierras planas.

b) Un ritmo sostenido de crecimiento de la producción agroalimentaria con base en productos estratégicos y soportados por estrategias de desarrollo tecnológico, de formación de recursos humanos y de desarrollo rural no solamente para el mercado externo,

³⁴ L. Sarmiento, "Evolución de la Pobreza y la Calidad de Vida Rural en Colombia, según Tipos Municipales y Regiones 1972-1992. En *Minagricultura 80 años. El Agro y la Cuestión Social*. TM Editores-Banco Ganadero-Caja Agraria-Veocol, Santafé de Bogotá, 1994, p. 117.

³⁵ *Portafolio*, Enero 23 de 1995.

³⁶ J. J. Perfetti y M. R. Guerra, "Los Beneficiarios y la Distribución del Subsidio de los Programas Sociales en las Areas Rurales" En *Minagricultura 80 Años. El Agro y la Cuestión Social, Obra citada, 1994, pp. 157-159*.

³⁷ *El Espectador*, Semana Económica, Nov. 20 de 1994.

³⁸ En la medición de la pobreza por el método de la Línea de Pobreza -LP- se adelantan los pasos siguientes bajo condiciones determinadas de lugar y tiempo: a) definición de las necesidades básicas y de sus componentes; b) definición a nivel de hogar de una Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales -CNSE-; c) determinación del costo de la CNSE; d) comparación del costo de la CNSE con el ingreso del hogar (o su consumo); e) clasificación como pobres de aquellos hogares cuyo ingreso (o consumo) sea menor a la CNSE. Los hogares en ésta situación se consideran bajo la Línea de Pobreza -LP- y todas las personas que pertenecen a un hogar pobre son consideradas pobres. Para la pobreza extrema -PE-, se ha definido y calculado el costo de una canasta normativa alimentaria -CNA-, de modo que quien no acceda a la CNA, está por debajo de la Línea de Indigencia o en situación de pobreza extrema. Ver Julio Boltvinik, "Conceptos y Mediciones de la Pobreza Predominantes en América Latina. Evaluación Crítica". En O. Fresneda, L. Sarmiento, M. Muñoz y otros, *Pobreza, Violencia y Desigualdad: Retos para la Nueva Colombia*, PNUD, Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza RLA/86/004, Santafé de Bogotá, 1991, pp. 21 y ss.

³⁹ Alcides Gómez J., "La Evolución Reciente de la Situación Agroalimentaria en Colombia". En *Revista de Planeación y Desarrollo*, Departamento Nacional de Planeación, Vol. XIX, Nos. 1 y 2, Marzo-Junio de 1987, Bogotá, p. 255. El concepto de "seguridad nutricional" fue elaborado por A. Schejtmán en sus "Lineamientos para el Análisis Integral del Problema Alimentario en América Latina". En *Urbanización, Alimentación y Nutrición en América Latina y el Caribe*, FAO, Santiago de Chile, 1985, pp. 109-110

⁴⁰ Alcides Gómez J., Presentación del Homenaje al Profesor Lauchlin Currie. En *Cuadernos de Economía*, Vol. XIII, Nos. 18-19, 1993. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nal. de Colombia, Santafé de Bogotá, p. 416

sino para el mercado doméstico ampliado.

c) Políticas públicas de gasto social para mejorar las condiciones de vida de la población, donde lo social no siga siendo la variable de ajuste por desequilibrios macroeconómicos.

Si bien el planteamiento del énfasis en los aspectos sociales del plan de Samper, *El Salto Social* aparece como una condición y no como una resultante del proceso de desarrollo y el discurso presenta un alto grado de coherencia, resulta preocupante el monto de los recursos previstos en el Plan para el Gasto Social Rural como lo han destacado los analistas⁴¹.

“...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 1991-1994 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% en 1991-94 a 8.66% 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% 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 del gasto social en la economía. De otro lado, insinúan que en el conjunto de la inversión pública, el sector no se verá especialmente beneficiado⁴².

A un mayor nivel de desagregación, resulta no menos preocupante que los recursos presupuestados en El Salto Social (1995-98) para acceder a los recursos productivos en 1) distribución de tierras, 2) adecuación de tierras, 3) financiamiento y capitalización, 4) desarrollo tecnológico, 5) comercialización y 6) capacitación empresarial y formación de capital humano, por un monto de 1.4 billones según el CONPES⁴⁵, presentados en el Cuadro No 4, resulten casi equivalentes en su monto al gasto público total ejecutado por la administración Gaviria entre 1991-1994 (a pesos de 1995) para el sector agropecuario (Cuadro No 3). Decimos que es preocupante por cuanto el mismo discurso oficial reitera la necesidad de recuperar el campo del lustrado perdido 1990-1994. Está por demostrar que un mejor uso de los recursos y no su volumen es el determinante en impactar positivamente los elementos estratégicos de la estructura agraria.

CUADRO No. 3

SECTOR AGROPECUARIO: GASTO PUBLICO TOTAL. EJECUCION 1990-1993 Y APROPIACION 1994
(\$ Mill. de 1995*)

	1990		1991		1992		1993		1994		ACUMUL 1991-1994
	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	
1 Ministerio de Agricultura	46.670	14,5	8.944	4,1	14.029	4,1	17.215	4,6	43.221	9,4	83.409
2 ICA	43.349	13,5	34.000	15,8	36.880	10,9	32.215	8,5	27.758	6,0	130.853
3 INCORA	95.208	29,6	49.700	23,0	69.550	20,5	52.694	14,0	58.480	12,7	230.424
4 INDERENA	12.748	4,0	10.691	5,0	9.060	2,7	7.994	2,1	8.699	1,9	36.445
5 INPA	-	0,0	204	0,1	2.129	0,6	3.145	0,8	3.508	0,8	8.986
6 HIMAT	48.510	15,1	37.649	17,4	32.093	9,5	54.856	14,5	78.394	17,0	202.993
7 Fondo DRI	32.125	10,0	39.973	18,5	38.246	11,3	49.330	13,1	118.601	25,7	246.150
8 IDEMA	2.875	0,9	2.590	1,2	35.356	10,4	33.887	9,0	44.890	9,7	116.723
9 Caja Agraria	40.183	12,5	32.005	14,8	101.764	30,0	126.205	33,4	78.558	17,0	338.532
TOTAL INVERSION	321.667	100,0	215.757	100,0	339.107	100,0	377.541	100,0	462.109	100,0	1.394.514
VARIACIONES ANUALES %		7,4		-33,0		57,2		11,3		22,4	

* Deflactado por el índice de precios implícitos de consumo del sector (\$ de 1993). Luego se deflactó por el IPP a Enero 1994 = 12.4% y Enero 1995 = 18.7%.

FUENTE: Una Apertura Hacia el Futuro. Balance Económico 1990-1994. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Fonade, Tercer Mundo Editores, Santafé de Bogotá, 1994. Cap. IV, Cuadro 10, p. 283. El Índice de Precios al Productor se tomó de Coyuntura Económica, Vol. XXV No 1 Marzo 1995, Cuadro No 25, p. 51

⁴¹ Absalón Machado, “¿Llegó el Tiempo de la Agricultura?”. En *Cuadernos de Economía* Obra citada, 1995, p. 157.

⁴² Pecuario y el Plan de Desarrollo”. En *Cuadernos de Economía*, Obra citada, 1995, pp. 142-143.

⁴⁵ Documento CONPES 2745 de Nov. 30 de 1994.

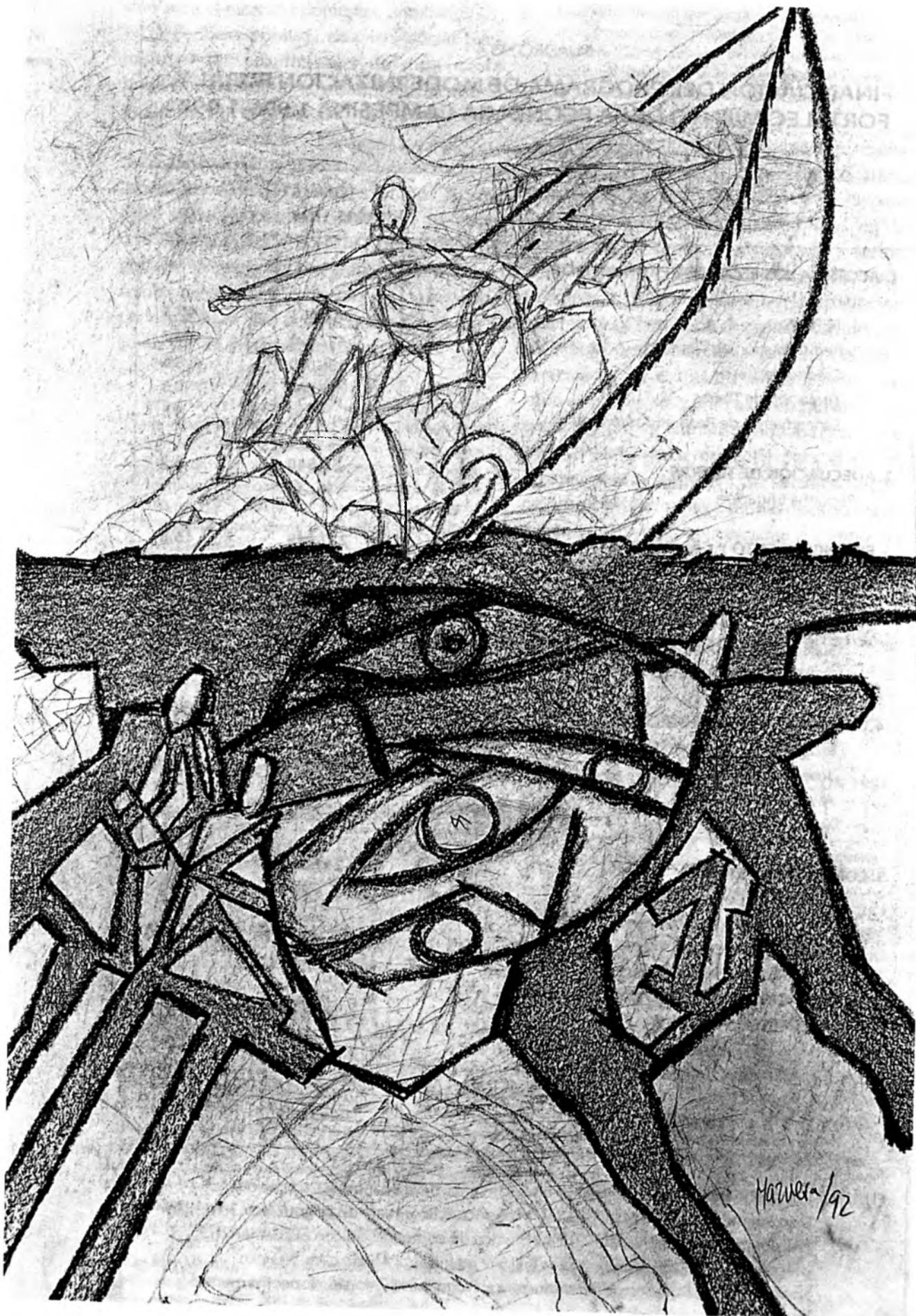
CUADRO No 4

FINANCIACION DEL PROGRAMA DE MODERNIZACION RURAL Y FORTALECIMIENTO DE LA ECONOMIA CAMPESINA 1.995-1.998

(Presupuesto en millones de pesos de 1995)

	TOTAL \$ 1995-1998	%
I. ACCESO A LOS RECURSOS PRODUCTIVOS		
1. TIERRAS	582.651	40,3
Redistribución de Tierras	422.626	29,2
Crédito de Tierras	138.000	9,5
Titulación de Tierras	12.800	0,9
Saneamiento de Resguardos Indígenas	9.225	0,6
2. ADECUACION DE TIERRAS	56.540	3,9
Pequeña Irrigación	56.540	3,9
3. FINANCIAMIENTO Y CAPITALIZACION	227.949	15,8
Incentivo a la Capitalización Rural	52.000	3,6
Fondo Agropecuario de Garantías	71.455	4,9
Certificado Incentivo Forestal	54.000	3,7
Subsidio de Crédito a Pequeños Productores	37.019	2,6
Subsidio a Cooperativas	13.475	0,9
4. DESARROLLO TECNOLOGICO	317.082	21,9
Programa de Transferencia Tecnológica	82.256	5,7
Investigación Tecnológica	120.029	8,3
Asistencia Técnica	109.496	7,6
Mujer Campesina	5.301	0,4
5. COMERCIALIZACION	231.218	16,0
Compra de Cosechas	152.184	10,5
Comercialización proyectos Fondo DRI	26.356	1,8
Seguro Agropecuario	31.217	2,2
Construcción Centros de Acopio	21.461	1,5
6. CAPACITACION EMPRESARIAL Y FORMACION DE CAPITAL HUMANO	29.597	2,0
Apoyo a la Gestión Empresarial	14.000	1,0
Capacitación y Organización Campesina	15.597	1,1
		0,0
T O T A L (1 + 2 + 3 + 4 + 5 + 6)	1.445.037	100,0

FUENTE:: Política de Modernización Rural y Fortalecimiento de la Economía Campesina, Documento CONPES 2745-DNP:UDA-Minagricultura, Santafé de Bogotá, Nov. 30 de 1994 (Versión para discusión), pág. 27). Para efectos de comparación con el cuatrienio precedente, excluimos los capítulos II, III y IV referidos al *Acceso a los Servicios Sociales Básicos, Dotación de Infraestructura y Programas Especiales*, respectivamente.



Harner/92