



POLÍTICA DE MODERNIZACIÓN AGROPECUARIA Y RURAL (1994-1998)

Juan José Perfetti del Corral
Viceministro de Coordinación de Políticas,
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Presentación en el Foro Nacional: El Sector Rural en el Plan Nacional de Desarrollo,
Fescol-Cega, 7 de diciembre de 1994.

INTRODUCCIÓN

Agradezco a los organizadores de este Foro, Fescol-Cega, la amable invitación que formularon al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para concurrir a la presentación de las políticas para el sector agropecuario y rural del presente Gobierno. Las bases de estas políticas se expresaron durante la campaña del Presidente Samper y se han puesto a consideración del país a través del documento Conpes "Programa de Modernización Agropecuaria y Rural", del 17 de agosto, y en el documento "El Salto Social: Bases para el Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998".

CONDICIONES DE DESARROLLO DE LAS ACTIVIDADES AGROPECUARIA Y RURAL

Sabemos que de tiempo atrás en la sociedad rural colombiana reinan el empleo precario, los bajos ingresos, la violencia y la inseguridad. Por ello la estabilidad de la nación requiere que la actividad agropecuaria sea analizada y entendida más allá de su simple dimensión productiva. Así, para la solución de los problemas de los productores agropecuarios y de los habitantes rurales en general no basta con aumentar la producción o con mejorar la eficiencia.

Para el campo es preciso diseñar las políticas en forma integral, considerando de manera conjunta los factores económicos, sociales y políticos. Sólo así mejoraremos las condiciones de vida de la sociedad rural colombiana, se recuperará la rentabilidad, se restablecerá un clima apropiado para la inversión privada y se estimulará la vocación de los productores agropecuarios. Se logrará también que los pobla-

dores rurales tengan igualdad de oportunidades para acceder a los frutos del crecimiento económico y se integren democráticamente a la toma de las decisiones que afectan a la nación en su conjunto.

Son estos paradigmas los que han guiado la enunciación de las políticas agropecuaria y rural, las cuales me propongo explicar a grandes rasgos en el resto de esta exposición.

PARTICULARIDADES DE LA SOCIEDAD RURAL

El desenvolvimiento de la sociedad rural se da en condiciones políticas, sociales y económicas muy particulares que la distinguen claramente de lo que acontece en el entorno urbano.

En lo político, la violencia atenta contra la convivencia y crea condiciones hostiles para un normal desarrollo de la actividad productiva.

En lo social, en la población rural se encuentran los peores índices de calidad de la vida. Hacia finales de los años 80, el 66 por ciento de sus moradores vivía en condiciones de pobreza, el 61 por ciento de las viviendas carecía del servicio sanitario, sólo tres de cada diez hogares tenía conexión al servicio de acueducto y la esperanza de vida era tres años menor que la urbana. Además, la desnutrición, el analfabetismo, la deserción escolar y la carencia de seguridad social limitan el potencial empresarial de los campesinos, y la baja capacitación de la mano de obra hace que buena parte de los empleos sea de baja remuneración. Así, si bien el desempleo abierto es relativamente menor que el urbano el ingreso de una gran cantidad de familias en el sector rural no alcanza para mantener una vida digna.

En lo económico, la característica principal de la actividad es la escasa movilidad de los factores de producción, es decir, la lentitud con que los productores pueden cambiar de actividad, debido a lo especializado de sus conocimientos o a dificultades para encontrarle, a corto plazo, usos alternativos a la tierra. Hecho que se pone de presente, en las épocas de crisis, cuando se observan disminuciones del área sembrada en los cultivos transitorios, en vez de cambios en la composición de la misma. A ello se une el que las actividades agropecuarias se caracterizan por mayores niveles de riesgo debido a factores meteorológicos, biológicos o de mercado que producen grandes fluctuaciones de precios e ingresos, ajenos en la mayoría de las ocasiones a los factores de eficiencia.

CRITERIOS DE ORIENTACIÓN DE LA POLÍTICA AGROPECUARIA Y RURAL

El diseño de la política agropecuaria y rural del presente gobierno parte de la idea de que no es posible dejar la solución de todos los problemas al libre juego de las señales del mercado, porque para modernizar la economía agropecuaria y la sociedad rural es necesario llevar a cabo un esfuerzo continuo y prolongado del gobierno nacional, de los productores agropecuarios y de la comunidad rural en su conjunto. Para que ese esfuerzo tenga éxito es preciso otorgarles estímulos a los productores y llevar a cabo más inversión para el equipamiento rural.

Desde luego, no se trata de darle a los productores subsidios generalizados e indiscriminados como se hizo en el pasado, pues ello dificultaría la competitividad de toda la economía en los mercados internacionales. Tampoco de ejecutar la inversión pública para el equipamiento rural haciendo caso omiso de la eficiencia.

En este orden de ideas, los estímulos y subvenciones del gobierno a los productores deben otorgarse de manera selectiva, buscando elevar la competitividad, no sólo del sector propiamente dicho sino el de todas las etapas de las diferentes cadenas agroalimentarias.

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. Así, los objetivos de la Política de Modernización Agropecuaria y Rural son promover la modernización de la sociedad rural y de la actividad agropecuaria y pesquera, bajo un marco de internacionalización de la economía y de perfeccionamiento de las herramientas de defensa de la producción nacional frente a mercados internacionales altamente distorsionados. Para el logro de estos objetivos, el Gobierno promoverá la concertación con el sector privado (Acuerdos Sectoriales de Competitividad) y un contexto institucional de descentralización y participación comunitaria para la ejecución de la política.

Para mejorar la calidad de vida y los ingresos de la población rural, así como modernizar las técnicas de producción campesina, las acciones del gobierno se orientarán a facilitar el acceso progresivo de los campesinos a los factores productivos (tierra, tecnología y crédito) y a los servicios públicos y sociales.

Para el logro de esos objetivos dos condiciones son fundamentales: La política de paz y la política macroeconómica.

Como ha señalado el Presidente Samper, la política de paz se apoya en la legitimidad del Estado y la eficacia de las fuerzas armadas, en el fortalecimiento de la justicia y en un gasto social del Estado que además de contribuir al bienestar directo de la población rural propicie el desarrollo de valores como el sentido de la ciudadanía, la democracia participativa, la solución de los conflictos por la vía pacífica, el respeto y acatamiento de la ley y el desarrollo y valoración de la propia cultura.

La política macroeconómica, y en especial las medidas de tipo cambiario que se han venido dictando, buscan que no se deteriore la capacidad de competencia de los sectores productivos en general, y en particular del sector agropecuario, por la vía de la revaluación. Para nadie es un secreto que uno de los sectores más sensibles al manejo cambiario es el agropecuario. Diferentes estudios muestran el importante papel que la tasa de cambio tiene para el crecimiento sectorial. De allí que se considere fundamental el manejo que se haga de este instrumento de la política macroeconómica.

PROTECCIÓN A LA PRODUCCIÓN NACIONAL

Consecuente con la política de otorgar una razonable protección a la producción nacional, el gobierno ha propiciado un clima para que los agricultores y los agroindustriales se pusieran de acuerdo en la compra de las cosechas nacionales de aquellos productos importables especialmente vulnerables o que enfrentan mercados poco competitivos. Contrario a la opinión de ciertos críticos, los acuerdos no buscan aumentar de manera sustancial la protección sectorial por la vía del pacto de precios. Lo que procuran es que los productores nacionales cuenten con la seguridad de que podrán vender sus cosechas sin verse sometidos al poder oligopsónico que impera en algunos de estos mercados. Como contraprestación, el gobierno se comprometió a otorgar rebajas arancelarias sobre estos productos, o sobre productos similares, que compensen los incrementos de precios acordados, garantizando así el equilibrio final de costos para la agroindustria. Hasta el momento se han firmado acuerdos para el trigo, el sorgo, la cebada y, parcialmente, para la palma africana.

De esta forma, el gobierno no busca intervenir innecesariamente los mercados cuando estos funcionen y por lo tanto los vistos buenos a las importaciones que se otorguen para el cabal cumplimiento de

estos acuerdos no significan restricciones a las importaciones en cuanto se cumplan los estimativos a que voluntariamente llegaron los industriales y los agricultores. Lo que se pretende es ordenar el funcionamiento del mercado de algunos productos en beneficio de los de menor poder de negociación, que en estas cadenas son los agricultores.

En adición a esta protección, el gobierno le ha prestado y le seguirá prestando especial atención a la crisis por la que atraviesan los productores de bienes exportables, como el banano y el algodón.

ARMONIZACIÓN ANDINA DE FRANJAS DE PRECIOS

Otro elemento fundamental de la política comercial agropecuaria es la necesidad de lograr un equilibrio en los costos de importación de bienes agropecuarios en el Grupo Andino, sobre lo cual, y luego de tres años y medio de permanentes negociaciones, los representantes de la Comisión del Acuerdo de Cartagena firmaron definitivamente la Armonización del Sistema Andino de Franjas de Precios.

El acuerdo, que entrará en vigencia a partir del primero de abril de 1995, beneficiará a trece productos marcadores: aceite crudo de palma, aceite crudo de soya, arroz blanco, azúcar blanco, azúcar crudo, cebada, leche en polvo, maíz amarillo, soya en grano, trigo, trozos de pollo y carne de cerdo, y 137 productos asociados. No obstante, en los casos de maíz amarillo y leche la plena armonización se dará tan sólo en 7 años, debido a la sensibilidad en la producción y comercialización que tienen países como Venezuela.

De esta manera se defiende comunitariamente a productores y agroindustria de la subregión de las distorsiones naturales de los precios agrícolas en los mercados y de la inestabilidad de los precios en el comercio internacional.

MODERNIZACIÓN PRODUCTIVA

Respecto a la modernización productiva del sector agropecuario se adelantarán acciones en varios campos, los cuales explico a continuación.

Desarrollo tecnológico agropecuario y pesquero

El Gobierno ampliará la capacidad de generación transferencia y adopción de tecnologías que promuevan la modernización del sector, fortalezcan sus ventajas competitivas y contribuyan al logro de la sostenibilidad en la producción.

Para lograrlo, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural retoma el liderazgo en el diseño de las políticas de investigación y desarrollo tecnológico agropecuario y pesquero. Para ello se creará la Comisión Nacional de Investigación y Desarrollo Tecnológico Agropecuario y Pesquero, presidida por el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, que tendrá como principal función definir la política tecnológica sectorial.

Se impulsará el sistema de Centros de Desarrollo Tecnológico en las áreas prioritarias de producción, postcosecha y comercialización, incluidas las actividades pesqueras y acuícolas. Así mismo, se consolidará el Sistema Nacional de Transferencia de Tecnología Agropecuaria, Sintap, mediante el fortalecimiento de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria, Umatas, y la ejecución del Programa Nacional de Transferencia de Tecnología Agropecuaria, Pronata, para lo cual se ejecutarán recursos de un crédito con el Banco Mundial.

Por último, se buscará una mayor integración al sistema internacional de investigación y desarrollo tecnológico y el apoyo a iniciativas de financiamiento regional. Colombia consolidará su vinculación al Grupo Consultivo Internacional de Tecnología Agropecuaria, a través de convenios con el Centro Internacional de Agricultura Tropical, Ciat, con el fin de multiplicar la capacidad del sistema nacional de investigación tecnológica e influir en la agenda internacional de investigaciones agropecuarias.

Una condición para mantener la competitividad en el largo plazo es la sostenibilidad de los procesos de producción. La política agraria fortalecerá la capacidad nacional para ejercer un manejo sostenible de los recursos disponibles en el medio rural. Para esto se fortalecerá la capacidad nacional para caracterizar y evaluar la potencialidad económica de sus recursos naturales y para realizar una labor permanente de identificación, evaluación y monitoreo, con el fin de descubrir nuevas oportunidades económicas. Se promoverá el ordenamiento del uso de los recursos sectoriales en el marco del proceso más amplio de ordenamiento del territorio.

Se incentivará igualmente el desarrollo y la adopción de prácticas sostenibles (manejo integrado de plagas, fertilización orgánica, variedades y razas resistentes a plagas, etcétera) y la realización de acciones de protección y recuperación de recursos.

Adecuación de tierras

Con miras a superar los obstáculos que no han permitido avanzar con la agilidad y eficiencia requeridas en la adecuación de tierras del país,

se ha redefinido la acción del Estado en esta materia, facilitando una mayor intervención e injerencia del sector privado en los proyectos.

La política de adecuación de tierras se llevará a cabo con la participación activa de los usuarios desde la identificación del proyecto hasta la administración del mismo. El sistema de recuperación de las inversiones en los distritos incorporará un elemento de subsidio en las obras principales y secundarias. Este subsidio será mayor para los usuarios medianos y pequeños, los cuales podrán contar, además, con un subsidio para las obras prediales. La ejecución de la inversión estará a cargo de los organismos públicos y privados que autorice el Consejo Superior de Adecuación de Tierras, los cuales podrán ejecutar directamente, por concesión, autoconstrucción o contratando firmas especializadas.

Por otra parte, para fomentar la adecuación predial en proyectos individuales, los productores contarán con acceso al incentivo a la capitalización rural que maneja Finagro y que otorga subsidios proporcionales al valor de las inversiones.

Durante el cuatrienio se espera adecuar unas 200 mil hectáreas, de las cuales 40 mil corresponden a pequeño riego, 100 mil a proyectos de mediana y gran irrigación y 50 mil a rehabilitación de distritos ya existentes. La inversión en este programa durante el cuatrienio asciende a 574 mil millones de pesos.

Capitalización y financiamiento

Los lineamientos en materia crediticia están orientados a garantizar recursos suficientes para la financiación de actividades agropecuarias y pesqueras, mejorar las condiciones de acceso a financiación para los pequeños productores y fortalecer el crédito como herramienta para la capitalización del campo. Para ello se instrumentarán medidas que amplíen las fuentes de recursos para redescuento con créditos de la banca multilateral. En este sentido, se ejecutará, a través de Finagro, un crédito por 250 millones de dólares.

La dificultad de acceso al crédito por parte de los pequeños productores ha sido un problema crónico del sector. Al respecto, se crearán y operarán formas alternativas de crédito, preferencialmente a través del sector solidario y se dará continuidad a la política de modernización de la Caja Agraria. Así mismo, se descentralizará la operación del Fondo Agropecuario de Garantías y se adoptarán mecanismos para compensar el mayor costo en la colocación de créditos a pequeños productores.

A través del uso del crédito para financiar proyectos de inversión que contribuyan a la capitalización y modernización del agro, se otorgará el Incentivo a la Capitalización Rural, el cual se hará extensivo a los proyectos de pesca y acuicultura. Para lograr un uso intenso de este instrumento, el Gobierno adelantará una amplia campaña de divulgación. Este incentivo se usará también para impulsar la renovación del parque de maquinaria agrícola y promover el uso de tecnologías de mecanización acordes con la conservación del suelo y las características de la agricultura tropical.

Comercialización y agroindustria

El sector agropecuario y pesquero recibirá un tratamiento especial en las negociaciones comerciales internacionales, orientado a garantizar mercados para los productos del sector y evitar, al tiempo, que se generen condiciones distorsionadas de competencia. El Gobierno mantendrá, además, una política de protección selectiva para los productos sensibles del sector, empleando los mecanismos de salvaguardia, convenios de absorción y utilizando activamente los instrumentos existentes contra la competencia desleal.

Por otra parte, en el marco del Plan Estratégico Exportador, se creará, en asocio con el sector privado, una Promotora de Empresas Agroexportadoras que promueva, mediante el aporte de capital de riesgo, proyectos agroindustriales y pesqueros de gran impacto regional.

En el frente interno, el Instituto de Mercadeo Agropecuario, Idema, actuará como comprador de última instancia, preferencialmente en zonas marginales. Sustituirá gradualmente la intervención en el mercado de físicos por un sistema de administración de incentivos y subsidios en la comercialización. Así mismo, se fortalecerá al Fondo Emprender para financiar preinversión y participar con capital de riesgo en la creación de empresas de comercialización y transformación primaria en las cuales participen pequeños productores.

El Gobierno promoverá, además, la constitución del Fondo de Estabilización de Precios de productos agropecuarios y pesqueros, especialmente productos de exportación sujetos a fuertes ciclos internacionales de precios, aportando el capital semilla a dichos Fondos.

Adicionalmente, se promoverá el establecimiento de un sistema de información moderno para el sector. En particular, el DANE generará y difundirá las estadísticas de producción, se definirá el ente institucional que administre el módulo de precios y volúmenes transados. Se diseñarán también los módulos de inteligencia de mercados y de información forestal y pesquera.

Manejo de riesgos

En el marco de la dinamización de la Bolsa Nacional Agropecuaria, se crearán mecanismos para la cobertura de riesgos mediante el desarrollo de mercados de futuros, opciones, pactos de retroventa, entre otros. Como una estrategia para la prevención y el manejo de riesgos y desastres, se pondrá en marcha el seguro agropecuario y se diseñará un sistema de prevención de riesgos naturales, ambientales y sociales y de manejo de crisis en el sector.

MODERNIZACIÓN DE LA SOCIEDAD RURAL

La política de desarrollo rural ofrecerá a los pequeños productores los medios y condiciones que les permitan ampliar sus oportunidades económicas para ubicarse en procesos autosostenidos de cambio social y progreso económico, mediante programas que permitan dotar a los campesinos de recursos productivos suficientes y fortalecer su capacidad técnica y empresarial.

Reforma Agraria

La política de Reforma Agraria, consignada en la Ley 160 de 1994, pretende dinamizar el mercado de tierras, transfiriendo la decisión de compra a los beneficiarios para lograr una distribución más equitativa y una utilización más eficiente de este recurso como factor de producción. El Estado otorgará a los beneficiarios del programa un subsidio del 70 por ciento del valor de la tierra y asesorará su compra; el 30 por ciento restante se financiará con créditos de largo plazo redescontables en Finagro. En los cuatro años del Gobierno se redistribuirá un millón de hectáreas a 70 mil familias.

Finalmente, se fomentarán las inmobiliarias rurales privadas para ejecutar proyectos de compra, parcelación y adecuación de tierras para fines de Reforma Agraria, con financiación puente de Incora y Finagro, de modo que si los beneficiarios son sujetos de reforma agraria, la inmobiliaria transfiera el subsidio y subrogue la deuda con Finagro.

Para complementar los programas de dotación de tierras, se adjudicará un crédito de producción garantizado por el Fondo Agropecuario de Garantías. Además, la Caja Agraria otorgará préstamos para pequeños productores por 600 mil millones de pesos durante el cuatrienio, respaldados también por el Fondo Agropecuario de Garantías. Adicionalmente, destinará 30 mil millones para la financiación de actividades rurales no agropecuarias, beneficiando a 10 mil familias.

Servicios sociales

Los campesinos contarán con acceso creciente a los servicios sociales de educación, salud, vivienda, agua potable y saneamiento básico con el fin de elevar sus posibilidades de progreso, integración social y participación. El principal instrumento de esta estrategia es el fortalecimiento municipal, la consolidación de espacios de participación y el acceso al Sistema Nacional de Cofinanciación. Se fortalecerán los Consejos Municipales de Desarrollo Rural como instancia directa de participación de la comunidad, para que cumplan con sus objetivos de coordinar y racionalizar las acciones y el uso de los recursos destinados al desarrollo rural y priorizar los proyectos que sean objeto de cofinanciación.

Los otros componentes de desarrollo rural del Fondo Dri son electrificación rural, acueductos y vías veredales, desarrollo ambiental y programas de comercialización, de pequeño riego, acuicultura, mujer rural y asistencia técnica agropecuaria. Su presupuesto entre 1995 es de 850 mil millones de pesos.

Por otra parte, la Red de Solidaridad contempla subsidios alimentarios para niños en edad preescolar, no atendidos por el Icbf, auxilios para ancianos indigentes y los programas de empleo de emergencia rural. Finalmente, la Caja de Compensación Familiar Campesina ampliará sus programas de salud comunitaria, salud ocupacional, vivienda, capacitación y comercialización.

Programa de vivienda en zonas rurales

La política de vivienda rural de la Red de Solidaridad Social busca mejorar las condiciones de habitación de las familias que viven en las zonas rurales, las cuales presentan los índices de pobreza más altos del país, mediante la instalación de servicios públicos de acueductos y alcantarillado o soluciones alternas de suministro de agua potable, evacuación de residuos líquidos y el mejoramiento estructural de las viviendas. En menor medida, se asignarán recursos para vivienda nueva y lotes con servicios. Este programa será ejecutado por el Dri y la Caja Agraria, en cofinanciación por mitades con los municipios y las comunidades.

Empleo rural

Se adelantarán planes de emergencia de empleo en zonas rurales con problemas críticos de insuficiente demanda de trabajo. Se desarrollarán en municipios con alta vocación agropecuaria, afectados severamente por la crisis rural de los últimos años. Se fomentará el desarrollo de pequeños proyectos de inversión social, de infraestruc-

tura, de control sanitario y de obras públicas de alta prioridad intensivas en el uso de mano de obra no calificada. Estos proyectos serán parte integral o complementaria de los planes de desarrollo municipal y contribuirán al logro de los objetivos allí trazados. Adicionalmente, dado que algunas situaciones de emergencia laboral en las zonas rurales comprometen áreas de varios municipios, se promoverá la presentación por parte de los departamentos de proyectos de alcance subregional.

A través de este programa se generarán 110 mil empleos directos entre 1995 y 1998. Los beneficiarios serán principalmente población pobre, no calificada, afectada por el subempleo. El costo total del programa entre 1995 y 1998 es de 275 mil millones de pesos de 1994, de los cuales el 70 por ciento será aportado por el Gobierno Central (Fondo Dri) y el 30 por ciento provendrá de recursos municipales de contrapartida. Este programa es responsabilidad del Fondo Dri y de los municipios, en el marco del Sistema Nacional de Cofinanciación

PROGRAMA DE INVERSIÓN 1994-1998

Según el Plan Cuatrienal propuesto a consideración del país, el sector tiene programadas inversiones por 2.7 billones de pesos en este período, de los cuales 464.520 millones se invertirán en 1995; 637.832 millones se apropiarán en 1996; 733.513 millones en 1997 y 840.263 millones en 1998. Dicho de otra manera, el presupuesto sectorial se doblará en términos reales entre 1995 y 1998, cumpliendo así el compromiso del Presidente Samper sobre esta importante materia.

Destacan por su importancia los incrementos en el Incora, el Inat, el Fondo Dri, el Inpa, la Dirección Superior del Ministerio, donde el presupuesto aumenta más del ciento por ciento, con el fin de atender los requerimientos del Incentivo a la Capitalización Rural, del Fondo Agropecuario de Garantías, de los subsidios a la tasa de interés a pequeños productores, del Certificado de Incentivo Forestal, del Seguro Agropecuario y de la investigación y transferencia de tecnología.

PAPEL DE LA SOCIEDAD CIVIL

La eficacia de la política agropecuaria sólo se alcanzará si logramos una más activa participación del sector privado, de los gremios de la producción y de las comunidades rurales organizadas, en la precisión, ejecución y supervisión de la política a largo plazo. Para tal fin, el Gobierno se propone utilizar los mecanismos establecidos en la Ley

General Agraria y en la Ley de Reforma Agraria; promover la concertación y la participación de la comunidad en los proyectos y los programas que se realicen con recursos públicos; fomentar la constitución y el fortalecimiento de los fondos parafiscales y, en general, comprometer al sector privado en el desarrollo de la política de largo plazo.

A este último respecto, es claro que el proceso de apertura y la crisis que se ha vivido en la década de los 90 han ido creando, cada vez con mayor nitidez, la conciencia de que es necesario estructurar y defender una política sectorial que trascienda los intereses inmediatos de los diferentes subsectores y que persiga, como propósitos permanentes, el crecimiento y la mayor equidad social.

El logro de estos propósitos se facilitará si las recomendaciones de los gremios y las asociaciones campesinas toman en consideración los costos de oportunidad de sus propuestas y las restricciones presupuestales y macroeconómicas que enfrenta el gobierno para llevarlas a cabo.