

FUNDACION PARA LA EDUCACION SUPERIOR Y EL DESARROLLO



POLITICA SECTORIAL AGROPECUARIA

1966-1984

Jorge Vivas R.
Consultoría Proyecto TA/IT CP/COL/2306
Informe Final

BOGOTA, SEPTIEMBRE DE 1986



POLITICA SECTORIAL AGROPECUARIA

1966-1984

Jorge Vivas R.
Consultoría Proyecto TA/IT CP/COL/2306
Informe Final

BOGOTA, SEPTIEMBRE DE 1986

POLITICA SECTORIAL AGROPECUARIA : 1966-1984

A. Objetivos y metodología

1. Objetivos

El objetivo de este capítulo es el de realizar una revisión de la política agropecuaria en los últimos diez años, con énfasis en aquellas acciones de política orientadas a incrementar la producción de alimentos provenientes de la economía campesina.

Para ello, el desarrollo del mismo se apoya básicamente en la revisión de las políticas formuladas en los planes de desarrollo ejecutados en el país a partir de 1966, y en las memorias presentadas al Congreso de la República por los diferentes Ministros de Agricultura.

La revisión de las políticas en referencia cubre cinco aspectos fundamentales: los diagnósticos, los objetivos, la naturaleza de las estrategias y los instrumentos de política. En cada uno de estos aspectos se examinaron los elementos de carácter general, los específicos relativos a la agricultura comercial y los específicos relativos a la agricultura campesina productora de alimentos. Adicionalmente, se hizo un esfuerzo para identificar los conceptos básicos de economía campesina, implícitos o explícitos, utilizados en la formulación de la política agropecuaria.

2. Metodología

La revisión de las políticas se llevó a cabo mediante el examen de la "continuidad", los "vacíos" y las "brechas" que ellas registran a través del tiempo. La primera se refiere a la continuidad o discontinuidad que se registra en la formulación de las políticas. El segundo, se refiere a la existencia o no de vacíos entre los distintos componentes de las políticas globales. Se buscó establecer la correspondencia entre el diagnóstico y los objetivos, y entre estos y los instrumentos de política. Con lo tercero se buscó establecer la brecha existente entre los diferentes instrumentos de política en los planes y su puesta en operación.

B. Diagnóstico, Objetivos, Instrumentos

1. Diagnóstico

Los diagnósticos del sector agropecuario en que se apoyan los distintos planes de desarrollo examinados, tratan básicamente los mismos problemas. Desde el punto de vista general plantean las diferencias existentes entre la agricultura comercial y la agricultura "tradicional", también denominada no comercial, el problema de la tenencia de la tierra, la generación y distribución de ingresos, las exportaciones y el empleo; y desde el ángulo específico, formulan problemas relativos a la adecuación y distribución de tierras; la productividad; la disponibilidad de insumos

físicos, financieros y humanos; y la distribución de la producción en el tiempo y en el espacio.

Sin embargo, es conveniente señalar que en tales diagnósticos se registran diferencias importantes en el tratamiento de los problemas a través del tiempo. Esas diferencias responden en gran medida a los cambios en la coyuntura económica, política y social del país y, en parte, a la evolución misma del sector agropecuario, y al conocimiento técnico del sector que se ha acumulado en el país, sobre todo a partir de la década de los 70s se ponía en los problemas de la tenencia de la tierra, el empleo y el nivel de ingresos de los habitantes del campo^{1/}. En ese período, el problema de la producción no se planteaba desde la óptica de la producción campesina, sino desde el ángulo de la producción comercial cuyo aporte a la producción agrícola había pasado de un 15% a un 32% en el período comprendido entre 1965 y 1969^{2/}. Por tal motivo, el énfasis en los diagnósticos de la época se colocaba en las condiciones estructurales e institucionales que no permitían una mayor producción, un mayor volumen de empleo y un ingreso adecuado para los productores ^{3/}

^{1/} Véase: DNP, Planes y Programas de Desarrollo 1969-1972 - p. V-74

^{2/} Véase: DNP, La Economía Colombiana 1950-1975. P. 173. Se consideran cultivos comerciales el arroz, el sorgo, la cebada, la soya, el algodón, la palma africana, la caña de azúcar, el cacao y el banano.

^{3/} DNP, Planes y Programas... Op. cit. p. V.79

A mediados de la década de los 70s se formula un cambio de énfasis en los diagnósticos de los planes sectoriales agrícolas. Este cambio de énfasis surge principalmente en respuesta al cambio en la orientación ideológica subyacente en la concepción global del plan de desarrollo denominado "Para Cerrar la Brecha"^{4/}, que a diferencia de los dos anteriores que habían puesto el énfasis en el ordenamiento institucional y en el crecimiento de la demanda urbana de productos agrícolas respectivamente^{5/}, dio prelación a la redistribución del ingreso. Dentro de esta perspectiva, este plan señaló que al lado de un subsector moderno en rápido crecimiento coexiste otro, de economía campesina, que ha estado desprotegido durante décadas, debido a la política de industrialización del país y debido a la falta de inversión pública; por lo cual puso el énfasis en el sector de economía campesina^{6/}. Otro elemento, no menos importante, que también contribuyó a modificar, por lo menos teóricamente, el énfasis que traía la orientación de la política agropecuaria, fue el estudio de los problemas de nutrición y de la oferta de alimentos de consumo directo^{7/}.

^{4/} DNP, Para Cerrar la Brecha, Plan de desarrollo social, económico y regional 1975-1978. P. VII.

^{5/} DNP, Las Cuatro Estrategias. P. xi

^{6/} DNP. Para cerrar la Brecha Op. cit. p. 28

^{7/} Ibidem, P. 115.

La introducción de la economía campesina como componente importante del diagnóstico del sector agropecuario permaneció, aunque con menor intensidad en el último, en los planes de desarrollo subsiguientes. De hecho, ya en el Plan de Integración Nacional (1978-1982)^{8/}, se considera que la economía campesina está en vía de modernización y cada vez incorporada al mercado. A su vez, este último identifica como uno de los cuellos de botella más importantes que impiden el aumento de la productividad en la producción de alimentos y en la agricultura en general, la ausencia de mecanismos amplios y eficaces de investigación y transferencia de tecnología.

Finalmente, en el Plan de Desarrollo Cambio con Equidad^{9/} se destaca un nuevo aspecto: Las condiciones de vida de la población campesina. En efecto, aunque este era un elemento de diagnóstico que había estado subyacente en los anteriores planes de desarrollo, en este último plan se adopta una posición general en la que se asocia el bajo nivel de vida de la población campesina con los problemas de producción y productividad del campo.

8/ DNP, Plan de Integración Nacional 1979-1982. pp. 265-266

9/ DNP, Cambio con Equidad. Plan Nacional de Desarrollo 83-86. P. 82

En síntesis, si bien es cierto que los diagnósticos del sector agropecuario utilizados en los planes de desarrollo del país a partir del conocido con el título de "Planes y Programas de Desarrollo 1969-1972", mantienen continuidad en el tiempo en cuanto al tratamiento de los indicadores básicos de producción, productividad, empleo, etc., que caracterizan a la actividad agropecuaria, también es cierto que dichos diagnósticos registran cambios de importancia tanto en la concepción misma de los problemas como en el énfasis que dan a estos dentro del diagnóstico. Desde el punto de vista de este trabajo, resulta de particular interés el constatar que a fines de la década de los 60s los problemas básicos del diagnóstico se situaban en torno a los problemas institucionales y estructurales que impedían un crecimiento más rápido de la producción comercial. Durante el transcurso de la década del 70 este énfasis se modificó progresivamente, perdieron importancia los factores estructurales, ganaron peso los del mercado, y el foco de atención se desplazó de los problemas de la agricultura comercial a los de la agricultura campesina y la producción de alimentos de economía campesina.

2. Objetivos de los planes.

Consecuentemente con los cambios en los diagnósticos, aunque hay ciertos objetivos de política que trascienden de un plan a otro, se observan

cambios en dichos objetivos que evidentemente reflejan la evolución en los diagnósticos.

En este sentido, los objetivos de los cinco planes de desarrollo examinados se pueden sintetizar en tres grupos que están constituidos; el primero, por el plan "planes y programas de desarrollo 1969-1972" y por "Las cuatro estrategias"^{10/}; el segundo, por el plan "Para Cerrar la Brecha" y el Plan de Integración Nacional"^{11/}; y el tercero, por el plan "Cambio con Equidad"^{12/}. Para cada grupo los objetivos de la política del sector agropecuario se pueden sintetizar así:

a. Grupo I.

- Aumentar producción global
- Aumentar la productividad
- Elevar el ingreso de los campesinos
- Aumentar y mejorar la calidad del empleo
- Mejorar la distribución de ingresos y recursos productivos

b. Grupo II

- Aumentar la producción comercial
- Aumentar la producción tradicional
- Aumentar la producción de alimentos

^{10/} DNP, Planes y Programas, Op. cit. p. V.79; y DNP, Las Cuatro Estrategias, Op. Cit. p. 134-138.

^{11/} DNP, Plan de Integración Nacional, Op. Cit. p. 163

^{12/} DNP, Cambio con Equidad, Op. Cit p. 57

- Elevar el nivel de ingreso de los campesinos
- Incrementar la producción de bienes exportables
- Incrementar el empleo agropecuario

c. Grupo III

- Incrementar la producción comercial
- Incrementar la producción de bienes exportables
- Aumentar la producción de alimentos
- Generación de empleos nuevos
- Aumentar el nivel de ingreso de los campesinos
- Mejorar las condiciones de vida de la población campesina

Tal como se desprende del examen del conjunto de objetivos que caracterizan a cada uno de los grupos de planes de desarrollo, estos responden a los cambios registrados en los diagnósticos de la situación del sector agropecuario en que se apoyan dichos planes. Los hechos más destacados en la evolución de los objetivos asignados a la política agropecuaria, son la apertura que a partir del segundo grupo se hace primero, de los objetivos de producción y por supuesto de productividad de la agricultura comercial y de la agricultura tradicional y segundo, la distinción que comienza a hacerse entre la producción comercial y la producción de alimentos.

Evidentemente, al ser los objetivos asignados al sector un reflejo de la problemática identificada en los diagnósticos, y, además, una respuesta sectorial a los propósitos más generales de los planes de desarrollo, es obvio que los instrumentos de política adoptados para alcanzar tales objetivos se diseñen tanto para responder a los problemas del sector como a las directrices económicas, sociales y políticas de los planes. Por supuesto la apertura de objetivos entre la agricultura comercial y la agricultura tradicional; entre la producción de exportables y la producción de alimentos, etc., otorga al gobierno un margen de maniobra más amplio para el manejo de dichos instrumentos, y, sobre todo, mayor discrecionalidad en su utilización en función de la prelación asignada a un determinado objetivo. De esto, sin embargo, no se puede concluir que dicha apertura de objetivos necesariamente haya tenido un efecto final favorable a la evolución del sector agropecuario considerado como un todo.

Un comentario final cabe con respecto al objetivo de mejorar las condiciones generales de vida de la población campesina; incluido en el Plan de Desarrollo "Cambio con Equidad". A primera vista parece un tanto ingenuo que el Ministerio de Agricultura cuyo ob-

jetivo último, no cabe duda, es el de procurar el mantenimiento de una oferta abundante y estable de productos agropecuarios, se involucre directamente en los problemas relativos al mejoramiento de las condiciones de vida de los campesinos. Sin embargo, ello deja de ser ingenuo si se tiene en cuenta que precisamente la brecha existente entre las condiciones del habitante urbano promedio y el habitante rural promedio, se debe, en parte, a la debilidad de las instituciones que les corresponde la prestación de los servicios básicos y, en parte, a la escasa capacidad de presión social que tiene la población rural para acceder a dichos servicios. Si el Ministerio de Agricultura contribuye a subsanar estos problemas y a orientar el esfuerzo de otras agencias del Estado para mejorar las condiciones de vida de los campesinos, es evidente que dicho objetivo deja de ser secundario dentro de la política agropecuaria.

3. Los instrumentos de política

Por las características de los diagnósticos y de los objetivos, los principales instrumentos de política empleados en los diferentes planes de desarrollo, también se pueden clasificar en los mismos tres grupos de los objetivos:

a. Grupo I.

- Reforma Agraria
- Inversiones públicas para el mejoramiento de las condiciones físicas de producción.
- Investigación y experimentación
- Manejo de recursos naturales renovables
- Mercadeo y precios (controlados) - IDEMA, INAGRARIO
- Crédito
- Insumos físicos

b. Grupo II

- Desarrollo Rural Integrado - Política de alimentación
- Reforma Agraria - sector tradicional
- Crédito para el sector moderno (sin subsidios)
- Comercio Exterior - abierto pero controlado
- Investigación con énfasis en el sector tradicional
- Manejo de recursos naturales renovables
- Mercadeo y precios sin controles - IDEMA
- Adecuación de tierras
- Desarrollo agroindustrial

c. Grupo III

- Desarrollo Rural Integrado

- Investigación y transferencia de tecnología
- Crédito para el sector moderno (sin subsidios)
- Manejo de recursos naturales renovables
- Mercadeo y libertad concertada de precios
- Comercio Exterior-incentivos a las exportaciones
- Adecuación de tierras
- Desarrollo agroindustrial
- Desarrollo social campesino

Los instrumentos de política agropecuaria así clasificados muestran una secuencia lógica entre los diagnósticos, los objetivos y los instrumentos. Desde luego, aquí se hace referencia exclusivamente a la secuencia formal.

Con respecto al primer grupo es conveniente señalar que si bien es cierto que los objetivos e instrumentos de política formulados en los planes sectoriales agropecuarios que los conforman son comunes, la estrategia global subyacente a los dos planes era diametralmente opuesta. En efecto, en el plan denominado "planes y programas de desarrollo 1969-1972", la estrategia global respondía fundamentalmente a un ordenamiento institucional de todos los aspectos de la actividad económica y social de la Nación y una participación

amplia del Estado en materia de inversiones públicas de tal manera de incidir en el crecimiento del PIB y en la distribución de sus beneficios. El plan conocido con el nombre de las "Cuatro Estrategias" buscó el crecimiento económico acelerado mediante la concentración de recursos en sectores llamados estratégicos, con énfasis en el desarrollo urbano. Los recursos se concentraron en la industria edificadora, considerada el sector líder. Con respecto al sector agropecuario, el primero lo concebía como una fuente de desarrollo económico y generación de empleo productivo; en tanto que el segundo, lo concibe como instrumento de apoyo al crecimiento económico pero dependiente de la expansión del sector urbano, en particular de las actividades de la industria manufacturera.

Hecha la anterior aclaración, vale la pena destacar tres aspectos básicos de los instrumentos de política empleados en los dos planes de desarrollo incluidos en el primer grupo. En primer lugar, la reforma agraria. Tal como fue concebida en la Ley 135 de 1961, la Reforma Agraria constituía un instrumento de cambio en la estructura social agraria eliminando y previniendo la inequitativa concentración de la propiedad de la tierra o su fraccionamiento

antieconómico; perseguía el aumento global de la producción agrícola y ganadera; fomentar la adecuada explotación de las tierras incultas o deficientemente utilizadas; crear condiciones para que los pequeños arrendatarios y aparceros tuvieran un fácil acceso a la propiedad de la tierra; y elevar el nivel de vida de la población campesina ^{13/}. Como se dijo en otra sección de este capítulo, el objetivo principal de los planes de desarrollo agrícola de principios de la década del 70 era el de propiciar cambios estructurales e institucionales en el sector que contribuyeran a aumentar la producción agropecuaria. También se dijo que en esos planes la preocupación fundamental era el aumento de la producción comercial. Esta afirmación se corrobora con el examen de los objetivos de este instrumento institucional de política. En efecto, el resultado final perseguido a través de la aplicación de la Reforma Agraria era el de crear las condiciones económicas, financieras, técnicas y políticas para lograr dicho objetivo. En este sentido, este instrumento tenía un espectro amplio de influencia que cobijaba a todo el territorio nacional.

En segundo lugar, dentro de los instrumentos de política se destaca

^{13/}DNP, Planes y Programas... Op. Cit. pp. V.80 y V.81

la importancia de la acción estatal por medio de la inversión pública^{14/}. Esta es una consecuencia directa del tipo de instrumento de política utilizado y coherente con la participación del presupuesto del sector agropecuario en el presupuesto de la Nación, tal como se muestra mas adelante.

En tercer lugar, en este primer grupo de planes de desarrollo se registra la presencia de una política explícita de precios para el sector agropecuario, con mayor énfasis en el primero que en el segundo. El crédito institucional para el sector se maneja dentro de una concepción general de crédito de fomento, lo que supone una política general de crédito subsidiado para el sector. Sin embargo, ya en ese momento se registra la inquietud con respecto a las bondades del crédito subsidiado para la agricultura comercial. No obstante ello, en la época en que estuvieron vigentes estos planes de desarrollo se formuló la Ley 5a de 1973, la cual justificó el crédito como una manera de compensar al sector agropecuario por las discriminaciones sufridas durante la época en que se dió prelación a la industrialización. Las fuentes de crédito institucional para la agricultura no comercial se concentraban en la Caja Agraria y en el INCORA.

^{14/} Ibidem. p. V.79.

De acuerdo con los estudios realizados sobre la utilización de estos instrumentos de política durante la vigencia de estos planes, se puede afirmar que la adquisición de tierras a través del INCO-RA se llevó a cabo de manera intensa en el período 1968-1972 y luego declinó sustancialmente^{15/}. Con respecto a la utilización del crédito, se señala que las cifras de cartera y préstamos nuevos de la Caja Agraria muestran un índice indeseable de concentración de recursos crediticios en actividades diferentes a la de su objetivo, en parte debido a que algunos créditos externos para maquinaria y ganadería contratados por la Caja en el pasado fueron utilizados primordialmente por los grandes empresarios^{16/}.

En síntesis, los instrumentos de política agropecuaria utilizados durante la vigencia de los planes de desarrollo clasificados en el Grupo I, ponen énfasis en la expansión de la agricultura comercial, reconociendo la existencia de otro tipo de agricultura y de agricultores cuya definición es imprecisa; unas veces se los denomina pequeños agricultores; otras veces, agricultores marginales; y en otras, la actividad se denomina agricultura de subsistencia. Tal vez por el énfasis que ponen los dos planes en el desarrollo de la agricultura no comercial, con excepción de la aplicación de los instrumen-

^{15/} DNP, Plan de Integración Nacional... Op. Cit. P. 274

^{16/} DNP, Para Cerrar La Brecha... Op. cit. p. 30

tos del INCORA tales como el crédito, la adquisición de tierras y la asistencia técnica, que favorecieron directamente a los denominados pequeños arrendatarios y aparceros, los demás instrumentos de política se utilizaron con un importante sesgo en favor de la agricultura comercial.

El Grupo II conformado por el plan titulado "Para Cerrar la Brecha" y el "Plan de Integración Nacional", introducen cambios sustantivos en la combinación de instrumentos de política agropecuaria empleados hasta 1974. Esta nueva combinación de instrumentos evidentemente son la respuesta tanto a las características del diagnóstico como de los objetivos que se le fijan al sector. De igual manera que en el caso de los planes anteriores, los dos que conforman este grupo responden a estrategias globales diferentes, aunque con respecto al sector agropecuario coinciden en señalar su importancia intrínseca para el desarrollo económico del país.

Como se indicó atrás, el plan de desarrollo "Para Cerrar la Brecha" se apoya en un objetivo global orientado a lograr un crecimiento de la economía que haga posible la creación de empleo masivo y beneficie de manera especial al cincuenta por ciento más pobre de la población. Concomitantemente con este objetivo, y contrariamente a lo ocurrido en los dos planes que lo precedieron, en el

sector agropecuario, este plan otorga la mayor prelación al desarrollo rural, "no sólo por encontrarse en este sector la mayoría de las familias pobres, sino porque la inversión en la agricultura es la que más empleo genera"^{17/}. Esta, por ejemplo, es una diferencia sustantiva con respecto a "Las Cuatro Estrategias" ya que en este último plan se consideraba que la generación de empleo era una función del sector urbano y que por ello, dada la baja elasticidad-ingreso de la demanda de los productos agrícolas, los aumentos de productividad física en el campo debían estar acompañados de la creación de nuevos puestos de trabajo en las ciudades para evitar la reducción en las ganancias de los trabajadores del sector agrícola ^{18/}.

Por otra parte, si bien es cierto que "Para Cerrar la Brecha" otorga una alta prelación dentro de las políticas sectoriales al sector agropecuario, no ocurre lo mismo con el "Plan de Integración Nacional". En efecto, los objetivos más específicos de este plan son:

^{17/} Ibidem P. VIII.

^{18/} DNP. Las Cuatro Estrategias... Op. Cit. pp. 83-84

i) la descentralización económica y la autonomía regional; ii) el desarrollo del transporte y de los medios de comunicación; iii) el desarrollo del sector energético y minero; y iii) el desarrollo de una nueva estrategia social. Coherentemente con estos objetivos específicos, el plan considera que el sector agropecuario ha tenido un ritmo adecuado de expansión con un aporte sustancial al crecimiento económico global. Según el Plan "Ese aporte se manifestó, especialmente, en la generación de empleo productivo y con remuneraciones reales en ascenso, en el suministro directo de insumos para el sector industrial, en la generación de una cantidad creciente de divisas y, sobre todo, en la provisión de una oferta suficiente de alimentos para satisfacer las demandas inducidas por el crecimiento de la población y el ingreso" ^{19/}. En este sentido, para el Plan de Integración Nacional el objetivo fundamental de la política agropecuaria es la de poner al sector en condiciones de aprovechar al máximo sus oportunidades de desarrollo, y lograr que se haga efectiva su enorme contribución potencial a los objetivos generales de acelerar el crecimiento y mejorar el nivel de vida de la población colombiana.

^{19/} DNP. Plan de Integración'''' Op. Cit. P. 163

Evidentemente, uno y otro plan parten de premisas diferentes y objetivos globales también diferentes, pero comparten instrumentos de política en materia agropecuaria.

En este orden de ideas, es interesante destacar primero, que por primera vez en los planes de desarrollo sectorial, "Para Cerrar la Brecha" hace una distinción, continuada luego en el Plan de Integración Nacional, entre el sector moderno y el sector tradicional^{20/}. Este último se identifica como aquel que produce más del 55% de los alimentos de consumo directo del país y el 20% de los productos para uso industrial; y, además, por su escasez de ciertos recursos productivos, falta de tecnología y por estar compuesto por una gran población subempleada y catalogada entre los grupos más pobres de la sociedad^{21/}. Segundo, tanto en uno como en otro plan, se articula la producción agropecuaria con los requerimientos de alimentos del país. En este sentido, se proponen instrumentos específicos de política para estimular la producción de tipo comercial y la producción tradicional. Para el sector tradicional, el

^{20/} DNP. Para Cerrar la Brecha... Op. Cit. p. 28; y DNP. Plan de Integración Nacional... Op. Cit. pp. 163 y 173

^{21/} DNP, Para Cerrar la Brecha. Op. cit. P. 28

principal instrumento de política diseñado es el Programa de Desarrollo Rural Integrado DRI^{22/}. Para el sector moderno, se mantienen los instrumentos tradicionales de crédito, mercadeo, comercio exterior y precios.

El programa de Desarrollo Rural Integrado significó una nueva concepción del desarrollo rural. Su concepción, como ya se indicó, se articula explícitamente al aumento esperado de la capacidad de consumo de alimentos de un gran sector de la población. Por su naturaleza, su ejecución supone la aplicación simultánea de instrumentos de tipo económico, tecnológico, comercial, y de infraestructura física y social^{23/}. Su cobertura se programó inicialmente en aquellas regiones susceptibles de incrementos importantes en la productividad y que por efecto de la inequidad y la dispersión en la asignación del gasto público, no habían logrado desarrollar todo su potencial productivo; posteriormente se programó la ampliación de la cobertura del DRI de ocho departamentos incluidos inicialmente a dieciocho, para cubrir un total de 157.000 familias.

22/ Ibidem P. 31

23/ Ibidem PP. 31-39

Aunque frecuentemente se encuentran referencias que indican que el programa DRI no fue concebido como un sustituto a la Reforma Agraria, todo parece indicar que por lo menos parcialmente si lo fue. En efecto, el programa de Reforma Agraria que se había debilitado a partir de la expedición de la Ley 4a de 1973, continuó perdiendo fuerza y en el Plan de Integración Nacional ya no aparece como un instrumento de política agropecuaria. Además, "Para Cerrar la Brecha" la considera como un instrumento para ser aplicado únicamente en el sector tradicional de la agricultura ^{24/}.

Desde luego, aquí simplemente se quiere registrar el cambio de actitud con respecto a la Reforma Agraria y la preponderancia que adquiere el Desarrollo Rural Integrado.

En una breve síntesis de lo dicho hasta aquí con respecto a este segundo grupo de planes de desarrollo, se puede indicar que se registra una modificación sustantiva en la orientación de la política agropecuaria con respecto a los planes anteriores, lo que se traduce también en un cambio importante en los tipos de instrumentos de política empleados: del énfasis de la agricultura comercial se pasa al del desarrollo rural, y de la Reforma Agraria se pasa, paulatinamente, al Desarrollo Rural Integrado.

^{24/} Ibidem P. 39.

En cuanto al sector moderno, se continúan utilizando los instrumentos tradicionales pero introduciéndoles ajustes en su diseño. En este sector los principales instrumentos de política utilizados son el crédito, el comercio exterior, la investigación agropecuaria y el mecanismo de precios.

En cuanto al crédito, se consolidó la tendencia a reducir el elemento de subsidio incorporado al destinado a actividades agropecuarias de tipo comercial. En efecto, estos planes coinciden en afirmar que las bajas tasas de interés impiden la captación de fondos suficientes y el agricultor se ve obligado a acudir a otras fuentes en las cuales paga una tasa de interés más alta ^{25/}. En este sentido, se formuló la necesidad de hacer una revisión del uso tradicional de los recursos destinados al sector agrícola y buscar la forma de lograr una mejor utilización de ellos, a través de la eliminación de las tasas de interés subsidiadas, que no han permitido una real capacitación del sector y han distraído los recursos hacia otras actividades más rentables.

^{25/} Ibidem P. 42; y, Plan de Integración Nacional. Op. cit p. 167

Aunque de tiempo atrás el comercio exterior se había propuesto como un instrumento importante para aumentar el flujo de divisas diferentes a las obtenidas por concepto de exportaciones de café, en este grupo de planes también se consolida el esfuerzo para fomentar las exportaciones de productos como algodón, arroz, azúcar, banana, carne, tabaco, flores, y otros productos con potencial para el comercio exterior^{26/}. Con este propósito se fortalecieron los programas de crédito, entre los cuales, además de los regulares de Proexpo, se contemplaron otros para la adecuación de tierras ^{27/}.

En el mecanismo de precios también se introdujeron modificaciones importantes que, como se verá más adelante, se mantendrían en los años subsiguientes. En efecto, contrariamente a la tendencia a controlar los precios de los productos agrícolas que se registra en planes anteriores, en estos dos últimos, la política de precios se concibe como un instrumento para proporcionar incentivos suficientes a los agricultores para lograr una oferta creciente de alimentos.

^{26/} DNP, Para Cerrar la Brecha, Op. Cit. P. 44; y Plan de Integración Nacional, Op. Cit. p. 170

^{27/} DNP, Para Cerrar la Brecha. Op. Cit. P. 44

Para ello, se recomienda que no se establezcan controles de precios para los productos agropecuarios ^{28/}.

Por último, es conveniente mencionar aquí la importancia que estos dos planes asignan a la investigación y la transferencia de tecnología como instrumento para umentar la productividad tanto de la agricultura tradicional como de la comercial. Inclusive, en el Plan de Integración Nacional, se propone la creación de un "Consejo Nacional de Investigación y Transferencia de Tecnología" para el sector adscrito al Ministerio de Agricultura, y el establecimiento de un "Fondo Nacional de Investigaciones Agropecuarias y de Recursos Naturales Renovables" como mecanismo financiero que permita el flujo y manejo de recursos para el financiamiento de actividades prioritarias señaladas por el mencionado Consejo. Sin embargo, como se muestra a continuación, este fue un propósito que no se cumplió durante la vigencia de estos planes ^{29/}.

^{28/}DNP, Para Cerrar la Brecha, Op. Cit. P. 36 ; y , Plan de Integración P.170.

^{29/}Ibidem. P. 165

Los cambios introducidos en los instrumentos básicos de la política agropecuaria, condujeron necesariamente a una modificación del balance de recursos destinados al sector. Ello, desde luego, apoyado en los cambios ocurridos en la estrategia global de desarrollo subyacente a cada uno de los planes. Igualmente, los instrumentos de política utilizados son coherentes con los objetivos asignados al sector, y, por tanto, pierden importancia instrumentos como el de la Reforma Agraria, y todos aquellos que como la adecuación de tierras demandaban grandes inversiones de parte del Estado y que, proporcionalmente, beneficiaban en mayor medida a la agricultura comercial. Por ejemplo, los recursos presupuestarios del INCORA, a precios constantes de 1975, pasan de \$2.486 millones en 1970, a \$905 millones en 1978 y a \$879 millones en 1982. Además, el traslado de las actividades de adecuación de tierras al HIMAT, cuyos recursos se ven incrementados, no alcanza a compensar la reducción de los recursos que registra el INCORA ^{30/}.

La ejecución efectiva del programa DRI se incia en 1976. Por las características del mismo, en ella participan un conjunto de entida-

^{30/} Ver Cuadro No. 5.

des no todas pertenecientes al sector agropecuario. Entre 1976 y 1982 los recursos asignados al programa crecen en forma relativamente acelerada, lo que muestra el compromiso de las administraciones de la época con sus objetivos y con el cambio de énfasis en los instrumentos de política agropecuaria utilizados. En efecto, los recursos asignados y ejecutados por el DRI y las entidades que llevan a cabo los diferentes componentes del programa, pasan, en precios corrientes, de \$256 millones en 1976, a \$1082 millones en 1978, y a \$4.326 millones en 1982. Sin embargo, en todo el período comprendido entre 1976 y 1982, el mayor volumen de recursos asignados al DRI fue en la vigencia fiscal de 1980, durante la cual ejecutaron \$4.564 millones^{31/}.

En cuanto a la política de crédito ejecutada durante el período en que estuvieron vigentes estos dos planes, se observan dos hechos importantes: en primer lugar, posiblemente debido al período de transición que se registró entre el momento en que se formula el programa DRI y el momento en que se inicia su ejecución y

^{31/} Ver Cuadro No. 3.

se diseñan todos sus mecanismos administrativos, es una realidad que a pesar de toda la intención que tuvo "Para Cerrar la Brecha" de aumentar la proporción del crédito de la Caja Agraria destinado a los pequeños propietarios campesinos, el grado de concentración de los préstamos entre los medianos y grandes propietarios se vió aumentado. En efecto, los estudios sobre el particular muestran que durante el período 1974-1978, la participación en la distribución de los préstamos de los pequeños propietarios se redujo pasando de 51.9% a 43.%, y en cambio, la de los medianos y la de los grandes se incrementó al pasar los primeros de 17.4% a 23.1% y los segundos de 25.4% a 28.6%^{32/}

En segundo lugar, el Fondo Financiero Agropecuario mantuvo durante la vigencia de los dos planes en referencia su función de principal instrumento de fomento de la agricultura comercial. Sus recursos se destinaron al financiamiento de cultivos como el algodón, maíz mecanizado, arroz, sorgo, soya, caraota, cebada, frijol, maní, papa, trigo y ajonjolí. Igualmente, durante la vigencia del Plan de Integración Nacional se hizo un esfuerzo para fortalecer las actividades de crédito del Fondo, lo que significó un incremento del volumen de crédito superior

^{32/} Véase : Machado, A., El Problema Agrario en Colombia y sus Soluciones, Fundación Mariano Ospina Pérez, 1981.

al 30% anual ^{33/}. Así mismo, aunque la política sugerida en el Plan para el manejo de las tasas de interés de los créditos agropecuarios era la de eliminar los subsidios, las tasas de interés aplicadas por el Fondo se reajustaron a un ritmo menor que las del mercado de capitales, aspecto este que hizo que se incrementara la tasa efectiva de subsidio para la agricultura comercial. Por otra parte, mediante resolución de la Junta Monetaria, se establecieron condiciones para permitir el acceso de los pequeños propietarios a los recursos del Fondo^{34/}.

No obstante lo anterior, se constata que "entre 1975 y 1982 la superficie agrícola financiada conjuntamente por el Fondo Financiero Agropecuario, la Caja Agraria y Prodesarrollo disminuyó en 565.853 hectáreas. Este número de hectáreas corresponde al 25% del área financiada en 1975". La reducción mayor fue la de la Caja Agraria con 533.125 hectáreas del total ^{35/}.

La política de comercio exterior se reflejó: primero, en la reducción del ritmo de crecimiento en las importaciones de materias primas

^{34/} Ibidem

^{35/} Véase. CEGA, Revista Coyuntura Agropecuaria, Primer Trimestre 1984, pag. 152.

agropecuarias alimenticias (-1.9%); segundo, en un crecimiento importante (26%) en el volumen de productos alimenticios procesados; tercero, el ritmo global de crecimiento de las importaciones se mantuvo en niveles semejantes a los de años anteriores; cuarto, las exportaciones totales de origen agropecuario crecieron a un ritmo acelerado de 13.1% promedio anual durante el período 1975-1980, se redujeron en un 43% en 1981 y no se recuperaron en 1982 ^{36/}.

En cuanto a la política de investigación y transferencia de tecnología, esta solamente se desarrollo de manera parcial. Los recursos del Presupuesto Nacional asignados al sector con este objetivo se redujeron en términos reales durante el período 1974-1978, y esa tendencia se mantuvo después hasta 1982. Por ejemplo, mientras en 1970 el Presupuesto Nacional asignado al ICA era de \$241.6 millones en 1978 se había reducido a \$163.7 millones ^{37/}. Tampoco tuvo desarrollo la propuesta de crear un "Consejo Nacional de Investigación y Transferencia de Tecnología" para el sector, e

^{36/} DNP, Plan de Integración... Op. Cit. p. 290; y, DNP, Cambio con Equidad, Op.Cit. P. 56

^{37/} Véase: DNP, Plan de Integración. Op. Cit. p. 280, Cuadro No. 5

igual suerte corrió la propuesta de establecer un "Fondo Nacional de Investigaciones Agropecuarias y de Recursos Naturales Renovables".

En resumen, en el período correspondiente a 1974-1982, durante el cual estuvieron vigentes los planes de desarrollo "Para Cerrar la Brecha" y el "Plan de Integración Nacional", se introdujeron replanteamientos importantes en la orientación del sector agropecuario los cuales se tradujeron en la introducción de nuevas estrategias y nuevos instrumentos de política para el manejo del sector. No obstante ello, las evoluciones realizadas sobre el grado de ejecución de los distintos programas diseñados dentro de las nuevas estrategias adoptadas muestran que tal vez uno solo de ellos, el programa DRI, tuvo un grado de ejecución aceptable durante el período. Esto en cuanto a la agricultura no comercial. Con respecto a la agricultura comercial, se observa que existe un buen grado de discrepancia entre lo que se propone en cuanto al diseño y la utilización de los instrumentos y lo que realmente se lleva a cabo. Por ejemplo, en el caso del crédito suministrado por el F.F.A.P se propuso la reducción progresiva de los subsidios y, aunque ello inicialmente se intentó, a la postre lo que realmente se cristalizó fue un aumento de dichos subsidios. También es ilustrativo al respecto, lo ocurrido con la política de investigación y transferencias

de tecnología. En efecto, en los dos planes incluidos en este grupo se hacen planteamientos sobre la importancia de este instrumento para lograr incrementos en la productividad y en la oferta agropecuaria. Sin embargo, y a pesar de que durante el período 1974-1982 se hicieron avances importantes en la formulación de los programas de investigación de mediano y largo plazo del ICA, la realidad escueta es que el volumen real de recursos financieros asignados a estas actividades se redujo con respecto a los primeros años de la década del 70.

El Grupo III está conformado únicamente por el Plan de Desarrollo denominado "Cambio con Equidad", el cual se encuentra vigente en la actualidad. Si bien es cierto que la mayor parte de los instrumentos de política utilizados dentro de la estrategia sectorial agropecuaria de este plan de desarrollo son los mismos utilizados en el Grupo II, la coyuntura económica, política y social del país dentro de la cual se diseñaron les introduce características especiales.

En efecto, "Cambio con Equidad" se formuló en un momento en el que la economía del país mostraba índices preocupantes de crecimiento de la inflación; además, enfrentaba un déficit fiscal en expansión y registraba ya con cierta intensidad los efectos de la

recesión mundial. Al lado de estos indicadores, también se empezaba a manifestar el deterioro del sector externo de la economía principalmente como resultado de la caída de los precios internacionales del café, y del deterioro de los términos de intercambio. Además de estos factores de tipo económico, el país atravesaba por un período de agudos conflictos sociales que se manifestaban particularmente en problemas de inseguridad en el campo.

Para enfrentar los problemas de orden coyuntural, de mediano y largo plazo que fueron identificados en el diagnóstico, el Gobierno definió tres objetivos generales básicos para el Plan de Desarrollo: la reactivación económica, el ordenamiento del cambio social y la consolidación del desarrollo económico ^{38/}. Para lograr la reactivación en el corto plazo se definió la construcción como el sector líder, pero poniendo el énfasis en proyectos masivos de vivienda popular y en la financiación de grandes obras de infraestructura urbana. Mediante el objetivo del ordenamiento del cambio social se propuso una estrategia de desarrollo social sustentada en acciones efectivas de promoción social, de desarrollo institucional y

38/ Véase : DNP, Cambio con Equidad, Op. Cit. P. P. 13-48

de participación creciente de la comunidad. El objetivo de consolidación del desarrollo económico en el largo plazo coloca el énfasis en la interdependencia y relaciones de complementariedad de los sectores productivos básicos. En este sentido, se propicia el fortalecimiento armónico de los sectores manufactureros y agropecuarios, en lugar del crecimiento desmesurado de uno en detrimento de otro.

En tal sentido, el sector agropecuario retoma nuevamente una alta prelación dentro de la estrategia global del plan. En efecto, "Cambio con Equidad" considera al sector agropecuario como pieza fundamental del Plan. Su contribución al proceso de desarrollo es considerada múltiple y ella se plasma en sus objetivos fundamentales: incrementar la capacidad de producción de los alimentos que demanda la población colombiana, generar las divisas por concepto de exportaciones para contribuir al desarrollo general del país, y llevar el nivel de vida de los campesinos del agro ^{39/}

^{39/} Ibidem . P . 57

En forma coherente con la estrategia general del Plan la estrategia sectorial se diseñó tanto a corto como a largo plazo. A corto plazo, se propuso aumentar la producción y la productividad por medio de la reducción del costo de los insumos, la transferencia de tecnología, y la ampliación del crédito de fomento. Para el largo plazo, se formularon los mismos objetivos mediante la aplicación de instrumentos tales como la investigación, la adecuación de tierras, los insumos agropecuarios, la comercialización, la agroindustria, y la promoción del bienestar campesino.

Además del carácter de corto y de largo plazo adoptado en la estrategia sectorial agropecuaria de este plan de desarrollo, es importante destacar también el hecho de que el manejo del problema de la producción de los alimentos que demanda la población colombiana tiene un tratamiento distinto del que recibe en el Grupo II. Este tratamiento se distingue del Grupo indicado por el grado amplio de articulación del problema de la producción de alimentos al conjunto de instrumentos de política sectorial formulados en el plan. En este sentido, el programa DRI se considera solamente uno de estos instrumentos y se supone que todos los demás también deben contribuir a aumentar la producción de alimentos. La diferencia con el Grupo II consiste en que los dos planes de desarrollo allí

incluidos implícitamente concentran en el programa DRI toda la política de fomento a la producción de alimentos. Ello significa que en este último plan se reconoce la importancia de los productos DRI de alimentos, pero la política de producción se define a través de un conjunto amplio de instrumentos.

Desde el punto de vista de la secuencia diagnóstico-objetivos-instrumentos, se puede afirmar que los principales instrumentos de política de este plan son, en su orden: la investigación y transferencia de tecnología, la adecuación de tierras, el financiamiento, la política de precios, el comercio exterior, y el desarrollo campesino.

En primer lugar, se atribuye a los escasos y decrecientes recursos financieros canalizados hacia la investigación y transferencia de tecnología, la causa principal del rezago tecnológico que registra el sector agropecuario. Para compensar esta situación se propone recuperar como mínimo el nivel de inversión en investigación que realizó el país en 1970 que fue de 0.5% del PIB agropecuario ^{40/}

^{40/} Ibidem. P. 61

En segundo lugar, para aprovechar las tierras con potencial agropecuario que están sujetas a contingencias como inundaciones, sequías, inestabilidad y estacionalidad marcada, se propuso dar un pleno aprovechamiento a los distritos de riego existentes y la incorporación a la producción de nuevas áreas. La meta de inversión pública que se propuso fue la de aumentar los recursos presupuestales y de crédito externo para atender las necesidades de inversión, buscando pasar de una participación del 0.13% al 1.0% del PIB agropecuario^{41/}.

En tercer lugar, el crédito agropecuario se considera instrumento de primer orden para alcanzar los objetivos y metas de reactivación del sector agropecuario. En este sentido, se propuso dar prelación en la utilización de las distintas fuentes de financiamiento a los bienes alimenticios cuya oferta responde a corto plazo. También se insiste nuevamente en este plan en la necesidad de orientar los recursos de la Caja Agraria al subsector de la economía campesina. En todo caso, la meta que se propuso el plan en materia de financiamiento fue la de aumentar los volúmenes de crédito de fomento, a una tasa promedio superior al crecimiento de la producción agropecuaria.

En cuarto lugar, el comercio exterior se concibió como un instrumento orientado a promover el crecimiento del sector. Esto con el fin de

contrarrestar la disminución de los ingresos de divisas ocasionado por la caída en los precios internacionales de los productos agrícolas y reducir el ritmo de crecimiento de las importaciones de origen agropecuario. Para ello, se propusieron medidas como el aumento de la tasa nominal de cambio y el incremento en el crédito de PROEXPO, y la creación de instrumentos como un CAT flexible a la manera de un fondo de sustentación para las exportaciones.

En quinto lugar, la política de precios se consideró como el complemento indispensable para lograr la reactivación de la actividad productiva a corto plazo. Con este objetivo se definieron explícitamente los términos dentro de los cuales se desarrollaría la política de precios, aunque es evidente, como se dijo atrás, que la orientación fundamental es hacia la libertad de precios. En este aspecto es interesante contrastar la política de precios de este plan con la diseñada para el plan denominado "Planes y Programas de Desarrollo 1969-1972." En efecto, en este último también se formuló una política detallada de precios agropecuarios. Sin embargo, a diferencia de "Cambio con Equidad", en "Planes y Programas de Desarrollo" la política estaba orientada al control de precios ^{42/}.

^{42/} DNP. Planes y Programas... Op. Cit. pp. 1-101 a 1-110.

C. El Gasto Público Agropecuario

El gasto público agropecuario se examina a través de la evolución de los recursos asignados al sector en el Presupuesto Nacional consolidado en el período 1970-1984. Para ello, se relaciona el presupuesto del sector con el presupuesto total de la Nación y con el PIB. Además, con el propósito de ilustrar el compromiso institucional del Estado con la economía campesina, se presentan las cifras correspondientes a la ejecución presupuestaria del programa DRI-PAN.

1. Evolución global

La evolución global del Presupuesto Nacional asignado al sector agropecuario en el período en referencia, muestra un lento pero progresivo debilitamiento de la participación del sector en el Presupuesto Nacional. En efecto, el monto absoluto de recursos, a precios constantes, asignados al sector agropecuario entre 1970 y 1984, pasó de \$3.471 millones de pesos en 1970 a \$2.356 millones en 1979 y a \$2.755 millones en 1984^{43/}. Estas cifras muestran una reducción de la participación del sector agropecuario en el Presupuesto Nacional, la cual pasa

^{43/} Véase Cuadro No. 1

de 6.9% en 1970, a 5.1% en 1974, a 3.8% en 1978, a 2.8% en 1982, y 3.0% en 1984.

En términos del Producto Interno Bruto, la evolución del Presupuesto Nacional también registra una participación decreciente a través del tiempo. Así, mientras en 1970 el Presupuesto Nacional del sector agropecuario no significaba el 1.1% del PIB, dicha participación se reduce progresivamente hasta llegar en 1978 a 0.5%, porcentaje este en el cual se estabiliza en los años subsiguientes.

El comportamiento registrado de las cifras globales del presupuesto del sector agropecuario evidentemente se asocia con el comportamiento de la tasa de crecimiento del sector. En efecto, se supone que la reducción progresiva de los recursos institucionales asignados al sector no ha permitido llevar a cabo los programas de inversión necesarios para estimular y fomentar la producción agropecuaria. En este sentido, la tasa de crecimiento del sector ha sido fluctuante, siendo los años de 1972 y 1978 los que presentan las tasas más altas de crecimiento durante todo el período analizado. No obstante ello, esos dos puntos en el tiempo precisamente marcan la iniciación de dos ciclos descendentes en la evolución del sector agropecuario, de los cuales el segundo es mucho más agudo. En efecto, a partir de 1978, año en el cual se registra la

tasa de crecimiento del PIB agropecuario mas alta del período, se inicia un proceso intenso de deterioro de dicha tasa de crecimiento del sector la cual alcanza sus niveles mínimos a partir de 1982, coincidiendo así con el período recesivo de la economía colombiana que se acentuó en 1982 ^{44/}.

Con respecto a la asociación entre el comportamiento de la tasa de crecimiento del sector agropecuario y la evolución de los recursos financieros asignados al mismo, es un hecho que la primera no puede ser explicada exclusivamente en función de los segundos. Sin embargo, y a pesar de no disponer de estimaciones econométricas rigurosas para comprobarlo, también es un hecho que la reducción que se registró en el pasado en los recursos del Presupuesto Nacional asignados a actividades como la investigación y la transferencia de tecnología, así como a los programas de adecuación de tierras, evidentemente debe haber tenido un impacto negativo acumulado sobre el comportamiento de la oferta agropecuaria en general y, en particular, sobre la producción campesina de alimentos. En este último sentido se manifiesta expresamente el diagnóstico agropecuario del Plan de Desarrollo "Cambio con Equidad".

^{44/} Véase Cuadros No. 1 y No. 2.

2. Gastos de funcionamiento e inversión

La distribución del gasto público agropecuario entre funcionamiento e inversión muestra dos fases claramente definidas en el período 1970-1984. La primera fase se extiende entre los años 1970 y 1976. Durante la misma se registra un rápido proceso de reducción de la participación de los gastos de inversión en el presupuesto del sector agropecuario, pasando estos de representar el 84.1% del gasto en 1970 a significar solamente el 71.1% en 1976. La segunda fase comprende el período 1977-1984. En esta segunda fase se recupera la participación de la inversión en el total del gasto público agropecuario, la cual se estabiliza alrededor del 80% del presupuesto total. Sin embargo, es importante señalar que de acuerdo con diferentes trabajos que se han realizado sobre la estructura y evolución del Presupuesto Nacional, la realidad es que durante esta segunda fase, la participación efectiva de los gastos de inversión en presupuesto del sector es inferior, probablemente del orden del 70% registrado hacia 1976. En efecto, por motivos asociados al financiamiento global del Presupuesto Nacional, a partir de 1977 se introdujo la práctica de incluir en el presupuesto de inversión del sector agropecuario, así como de otros sectores, gastos de funcionamiento, en particular servicios personales, que en realidad no son plenamente asimilables a gastos de inversión. Esta práctica,

de acuerdo con los trabajos indicados han afectado principalmente a entidades como el ICA y el INDERENA.

3. El Programa DRI

El programa DRI, formulado en 1974 e iniciado en forma efectiva en 1976, es tal vez, el único programa institucional explícitamente diseñado para fomentar la producción de alimentos de origen campesino y mejorar las condiciones de vida de un grupo específico de la población rural. Por esta razón, y sin que ello signifique que el programa DRI tenga una cobertura del 100% de la población campesina, se eligió este programa para ilustrar la naturaleza del esfuerzo, vía gasto público, que el Estado ha realizado para estimular este tipo de producción.

La evolución de los recursos del Presupuesto Nacional asignados al DRI, dentro de un lapso de tiempo que solamente abarca el período 1976-1984, también muestra dos fases claramente definidas. La primera comprende el período 1976-1981, y la segunda, el período 1982-1984. Durante la primera, y de acuerdo con el diagnóstico del sector esbozado en los Planes de Desarrollo "Para Cerrar la Brecha" y el "Plan de Integración Nacional", se asignan recursos del Presupuesto Nacional al programa a un ritmo creciente, en particular en el período 1976-1978^{45/}. En el

^{45/} Véase Cuadro No. 3

período 1976-1981, los recursos asignados al DRI pasan de \$220 millones de pesos de 1975 a \$1.149 millones. En la segunda fase, y también coherentemente con el diagnóstico del Plan "Cambio con Equidad" y sus objetivos en el sector agropecuario, los recursos de presupuesto asignado al programa se reducen de manera significativa, pasando de \$935 millones en 1982 a \$576 millones en 1984. Este evidentemente es un caso en el que la asignación de los recursos del presupuesto de la Nación muestra la falta de continuidad en las políticas que se diseñan para el sector agropecuario. Podría decirse que la vigencia del programa DRI con fuerza de política gubernamental, y no como programa del presupuesto, tuvo una duración de seis años aproximadamente.

D. A Manera de Síntesis: Continuidad, Vacíos, Brechas

En el presente capítulo se hizo un repaso de la formulación y ejecución de la política agropecuaria del país en el período 1966-1984. Durante este lapso de tiempo estuvieron vigentes 5 planes de desarrollo, los cuales fueron clasificados en tres grupos de acuerdo con los objetivos e instrumentos utilizados en el sector agropecuario. Desde luego, dada la naturaleza de este trabajo, en el repaso realizado se puso énfasis en la identificación de los aspectos más relevantes asociados con la producción de alimentos de origen campesino.

De la revisión hecha de la formulación y ejecución de la política agropecua-

ria en el lapso de tiempo indicado, en primer lugar, se puede afirmar que su característica principal ha sido su falta de continuidad a través del tiempo. Esta falta de continuidad afecta no solamente a la agricultura comercial orientada a la exportación, sino también, a la tradicional destinada al mercado interno y a los pequeños productores.

En efecto, la falta de continuidad en la política agropecuaria se observa tanto en lo relacionado con la función que se le asigna al sector agropecuario en el contexto del desarrollo económico, como en las estrategias diseñadas para su orientación general. En este sentido, la prelación asignada al sector agropecuario para el logro de los objetivos generales de desarrollo del país ha sido variable, y mientras en unos planes se le otorga la máxima prelación, en otros, su importancia es secundaria. En todo caso, entre los cinco planes de desarrollo examinados no hay dos que en forma continua concedan la más alta prelación al sector agropecuario. Desde el punto de vista de las estrategias, unos planes, los menos, ponen el énfasis en el estímulo a la producción agropecuaria en general y a la producción campesina de alimentos en particular desde el lado de la oferta y otros desde el lado de la demanda. Aquellos que ponen el énfasis en la oferta propenden por la introducción de cambios institucionales en la organización del sector y por la asignación de recursos de inversión del Presupuesto Nacional

a los programas del sector. En este sentido actuó principalmente el Plan que estuvo vigente en el período 1966-1970. Posteriormente, el Plan "Para Cerrar la Brecha" puntualizó su acción con respecto a la oferta, poniendo el énfasis en la organización, financiamiento y ejecución del programa DRI. Tanto "Las Cuatro Estrategias" como el Plan de "Integración Nacional" pusieron el énfasis en los aspectos de estímulo a la demanda; y, el Plan "Cambio con Equidad" aunque formuló la necesidad de aumentar la inversión pública en el sector agropecuario, por razones coyunturales específicas no pudo avanzar sustantivamente en desarrollo de dicho objetivo.

En cuanto a los objetivos asignados a la política agropecuaria se puede afirmar que existe la continuidad formal propia de la naturaleza del sector, y la continuidad temporal que se origina en las estrategias específicas propias de cada plan. Estas últimas en algunos casos trascienden de un plan a otro, y en otros casos desaparecen. Con respecto a esto último, se puede citar el caso de la redistribución de la tierra que tuvo importancia en los primeros planes, para "Cerrar la Brecha" la circunscribió al sector tradicional, y luego desapareció como objetivo de política.

La continuidad de los instrumentos de política también está determinada por la naturaleza del sector y por las características de las estrategias específicas de los planes. En este sentido, instrumentos como el crédito, el meca-

nismo de precios, el tratamiento de los insumos, la comercialización, y la adecuación de tierras permanecen a lo largo de los planes examinados. Sin embargo, instrumentos como la Reforma Agraria, el Desarrollo Rural Integrado y la investigación agropecuaria son utilizados con mayor o menor énfasis dependiendo de la estrategia y objetivos de cada uno de los planes de desarrollo.

Por otra parte, desde el punto de vista formal, no se puede afirmar que existan vacíos en la formulación de la política agropecuaria. Ello requiere decir que existe coherencia entre los diagnósticos, las estrategias, los objetivos y los instrumentos. No obstante, ello no significa que la coherencia formal necesariamente se traduzca en la ejecución coherente y simultánea de los objetivos, y en la utilización de los instrumentos diseñados.

Lo anterior conduce a lo que aquí se han denominado "Brechas" y que concretamente se reflejan en el no cumplimiento de los objetivos propuestos en los planes, y en la no utilización o utilización parcial de los instrumentos diseñados para alcanzar los objetivos. En este respecto, en el desarrollo de este capítulo se identificaron diferentes aspectos que ilustran sobre las brechas entre los objetivos formulados y los alcanzados y sobre la utilización efectiva de los instrumentos. Sin embargo, la brecha más importante que se registra es con respecto a los recursos que el Estado asigna al sector a través del Presupuesto de la Nación.

CUADRO No.1

PARTICIPACION DEL PRESUPUESTO DEL SECTOR AGROPECUARIO EN EL PRESUPUESTO NACIONAL
 CONSOLIDADO Y RELACION CON EL PIB TOTAL Y EL PIB AGROPECUARIO

(Millones de pesos) valores constantes de 1975

Áño	(A) Presupuesto Nacional consolidado*	Variación %	(B) Presupuesto Total Sect. agropecuario*	Variación %	(C) PIB Total	Variación %	(D) PIB Agropecu- rio	Variación %	B/A	B/C	B/D	D/C
1970	50.209		3.471		307.496		77.893		6.9	1.1	4.5	25.3
1971	52.817	5.2	2.684	-22.6	325.825	6.0	78.529	0.8	5.1	0.8	3.4	24.1
1972	52.141	-1.3	2.963	10.4	350.813	7.7	84.667	7.8	5.7	0.8	3.5	24.1
1973	55.018	5.5	2.827	-4.6	374.398	6.7	86.669	2.4	5.1	0.8	3.3	23.1
1974	54.553	-0.8	2.760	-2.4	395.910	5.7	91.477	5.5	5.1	0.7	3.0	23.1
1975	57.850	6.0	2.755	-0.2	405.108	2.3	96.766	5.8	4.8	0.7	2.9	23.9
1976	54.668	-5.5	2.387	-13.4	424.263	4.7	99.720	3.1	4.4	0.6	2.5	23.5
1977	61.497	12.5	2.443	2.3	441.906	4.2	102.979	3.3	4.0	0.6	2.4	23.3
1978	64.910	5.5	2.439	-0.2	479.335	8.5	111.336	8.1	3.8	0.5	2.2	23.2
1979	77.425	19.3	2.356	-3.4	505.119	5.4	116.730	4.8	3.0	0.5	2.0	23.1
1980	75.906	-2.0	2.369	0.6	525.765	4.1	119.314	2.2	3.1	0.5	2.0	22.7
1981	84.747	11.6	2.513	6.1	537.736	2.3	123.135	3.2	3.0	0.5	2.0	22.9
1982	84.194	-0.6	2.370	-5.7	542.836	0.9	120.803	-1.9	2.8	0.4	2.0	22.3
1983	85.656	1.7	2.933	23.8	548.055	1.0	122.979	1.8	3.4	0.5	2.4	22.4
1984	90.393	5.5	2.755	-6.1	564.719	3.0	124.332	1.1	3.0	0.5	2.2	22.0

* Deflactor gasto de consumo de la Administración Pública - Base 1975.

NOTA: Las cifras sobre el PIB agropecuario y el PIT total tanto a precios corrientes como a precios constantes fueron tomadas de la Revista Cuentas Nacionales del DANE. Sin embargo las distintas relaciones entre PIB agropecuario y PIB total a precios corrientes y a precios constantes no coinciden exactamente.

FUENTE: Contraloría General de la República. Informes Financieros. DANE, Cuentas Nacionales de Colombia. Ejecución del Presupuesto del Gobierno Central Nacional mas ejecución de gastos de la entidades descentralizadas menos los aportes nacionales.

CUADRO No. 2

PARTICIPACION DEL PRESUPUESTO DEL SECTOR AGROPECUARIO EN EL PRESUPUESTO NACIONAL
 CONSOLIDADO Y RELACION CON EL PIB TOTAL Y EL PIB AGROPECUARIO

(Millones de pesos de 1975)

Año	(A) *		(B) *		(C)		(D)		Variación %	A/B	A/C	A/D	C/D
	Presupuesto total sector agropecuario	Variación %	Presupuesto Nacional consolidado	Variación %	PIB Agropecuario	Variación %	PIB Total	Variación %					
1970	3.519		50.209		77.893		307.496		7.0	4.5	1.1	25.3	
1974	2.760	-4.7	54.553	1.7	91.477	3.3	395.910	5.2	5.1	3.0	0.7	23.1	
1978	2.439	-2.4	64.910	3.5	111.336	4.0	479.335	3.9	3.8	2.2	0.5	23.2	
1982	2.370	-0.6	84.194	5.3	120.803	1.6	542.836	2.5	2.8	2.0	0.4	22.3	
1984	2.755	5.1	90.393	2.4	124.332	1.0	564.719	1.3	3.0	2.2	0.5	22.0	

* Deflactor gastos de consumo de la Administración Pública. Base 1975=100

FUENTE: Contraloría General de la República. Informes Financieros. DANE. Cuentas Nacionales de Colombia

CUADRO No. 3

EJECUCION PRESUPUESTAL PROGRAMA DRI-PAN. 1976-1984

(Miles de pesos de 1975)

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
PROGRAMA DRI-PAN	220.047	620.787	994.004	1.238.698	1.556.738	1.149.424	935.770	946.043	576.058
Variación %		182.1	60.1	24.6	25.7	-26.2	-18.6	1.1	-39.1

FUENTES: Dirección General DRI-PAN
 Informes de Ejecución Caja Agraria
 Informes de las Direcciones Regionales y de las Entidades.

CUADRO No. 4

EJECUCION PRESUPUESTAL PROGRAMA DRI-PAN

1976-1985
(miles de \$ de 1975) *

SUB-PROGRAMAS	1976		1978		1982		1984	
	Ejecución	%	Ejecución	%	Ejecución	%	Ejecución	%
Producción								
Transf. Tecnología	53.164	24.2	75.489	7.6	148.947	15.9	135.168	23.5
Créditos	0		103.210	10.4	94.858	10.1	97.591	16.9
Recursos naturales	0		17.559	1.8	29.311	3.1	20.696	3.5
Subtotal	53.164		196.258		243.117		253.456	
Comercialización	15.152	6.9	23.541	2.4	41.735	4.5	45.109	7.8
PMA	819	0.4	10.248	1.0	4.533	0.5	3.154	1.0
Subtotal	15.971		33.789		46.268		48.263	
Infraestructura								
Vías	34.237	15.5	114.273	11.5	44.981	4.8	29.972	5.2
Electrificación	35.003	15.9	69.293	7.0	52.158	5.6	12.962	2.2
Acueductos	26.028	11.8	73.988	7.4	61.882	6.6	47.427	8.2
Salud	27.850	12.7	52.999	5.3	33.088	3.5	16.217	2.8
Educación	27.796	12.6	101.302	10.2	14.033	1.5	8.137	1.4
Subtotal	150.913		411.855		206.142		114.716	
Desarrollo de Comunidad	0		13.485	1.4	28.849	3.1	26.213	4.5
Admon. Coord. y Control	0		25.020	2.5	45.554	4.9	6.265	1.0
Total DRI	220.047		680.407		599.930		448.912	
Total PAN	0	00.0	313.597	31.5	335.810	35.9	127.145	22.0
Gran Total DRI-PAN	220.047	100.0	994.004	100.0	935.740	100.0	576.058	
Variación Promedio Anual			65.3		- 1.2		-14.9	

*Deflactor gastos de consumo de la Administración Pública - Base 1975=100

FUENTE: Dirección General DRI-PAN (Por confirmar Divisas que suministra la información).

CUADRO No. 5

EJECUCION DEL PRESUPUESTO DE GASTOS DEL SECTOR AGROPECUARIO

DISTRIBUCION FUNCIONAL
(miles de pesos de 1975)

Entidad	1 9 7 0			1 9 7 4			1 9 7 8					
	Funcionamiento	Inversión	Servicio de la deuda	Total	Funcionamiento	Inversión	Servicio de la deuda	Total	Funcionamiento	Inversión	Servicio de la deuda	Total
Direc. Superior	36.046	60.000 ^{1/}		96.046	27.569	136.591		164.160	42.471	13.238		55.709
Incora	171.074	2.140.844	174.513	2.486.431	211.271	1.115.264	241.397	1.567.932	138.071	690.244	76.708	905.023
ICA	95.211	537.162		632.373	69.529	636.284	15.533	721.346	76.025	759.796	40.721	876.542
INDERENA	35.862	179.211	9.091	224.164	45.812	198.712	1.786	246.310	45.700	255.947	5.963	307.610
HIMAT	28.698	3.556		32.254	58.639	1.879		60.518	26.009	264.571	3.468	294.048
TOTAL	366.891	2.920.773	183.604	3.471.268	412.820	2.088.730	258.716	2.760.266	328.276	1.983.796	126.860	2.438.932
Participación %	10.6	84.1	5.3	100.00	15.0	75.6	9.4	100.00	13.5	81.3	5.2	100.00
1 9 8 2												
Direc. Superior	45.892	13.967 ^{1/}		59.859	45.445	37.226		82.671				
Incora	165.040	631.617	82.576	879.233	157.940	827.414	85.210	1.070.564				
ICA	73.881	635.555	32.397	746.833	76.546	641.974	40.683	759.203				
INDERENA	56.090	245.814	1.268	303.172	73.103	220.284	13.456	306.843				
HIMAT	39.046	336.731	4.956	380.733	67.021	451.599	16.626	535.246				
TOTAL	384.949	1.863.684	121.197	2.369.830	420.055	2.178.497	155.975	2.754.527				
Participación %	15.2	78.7	5.1	100.00	15.2	79.1	5.7	100.00				

* Deflactor gastos es consumo de la Administración Pública Base 1975=100

^{1/} Inversión directa

FUENTE: Informes financieros anuales. Contraloría General de la República