

Sector agropecuario: revisión de una trayectoria

Gabriel Rosas V.¹

I. INTRODUCCIÓN

Aunque parezca lugar común y para algunos hasta innecesario, en un escrito cuyo propósito es examinar la trayectoria del sector agropecuario durante un lapso de la historia, no se puede evitar hacer alusión a la importancia fundamental que tiene esta actividad en la economía y en la sociedad.

En el caso colombiano tiene una importancia significativa en la economía. El aporte -sin comprender las otras actividades rurales- al Producto Interno Bruto sigue siendo significativo: 12% en términos corrientes o 22% si se incluye a la agroindustria. La contribución a la generación de divisas es notable -alrededor de 28%- y cuatro productos (café, banano, flores y azúcar) se cuentan entre los diez principales renglones de exportación del país. Su papel como demandante de bienes y servicios producidos por otros sectores económicos es fundamental. Lo mismo, su participación en la generación de empleo. La población ocupada en el sector rural era,

en diciembre de 2002, de 4,5 millones de personas, equivalente al 28,8% de la población ocupada total.

Pero si es importante desde el punto de vista económico, su trascendencia es mucho mayor dentro de la perspectiva social, regional, estratégica y ambiental.

La lucha contra el atraso tiene en las zonas rurales su principal escenario, pues en ellas se concentra el mayor porcentaje de población en condiciones de pobreza y de miseria: el 74% de los indigentes y el 57% de los pobres del país están ubicados en el área rural. La cobertura de infraestructura, servicios educativos y de salud, servicios públicos y actividades recreativas es deficiente.

Esta situación, sumada a la profunda crisis de rentabilidad que afectó al sector durante la mayor parte de la década del noventa, determinó que el proceso de migración de los campos a las ciudades se acelerara en forma dramática, aumentando el crecimiento de los cinturones de miseria en las ciudades grandes e intermedias y la inseguridad urbana.

¹ Investigador Asociado de Fedesarrollo.

La expresión más agobiadora de este indeseable fenómeno social es la violencia que se extiende a lo largo de la geografía nacional. Parte sustancial de los problemas por el tráfico de estupefacientes se originan en dichas áreas y no cabe duda de que constituyen, a su vez, la principal traba para el desarrollo y para el mejor desempeño competitivo del agro colombiano.

Enfocado el asunto desde otra perspectiva, dado que la tentación de adquirir nuestros alimentos en los mercados externos se ha hecho sentir en diversas ocasiones a lo largo de las décadas pasadas, es pertinente una corta reflexión sobre este aspecto.

En nuestro sentir ello supondría un cambio social de tal envergadura y un proceso tan fuerte de movilidad horizontal de la población, que modificaría el rostro de las ciudades y regiones y, en especial, de las zonas rurales. Ante esta opción, cabe preguntar: ¿es ése el país que queremos?, ¿quién pagaría el costo de ese cambio?, ¿qué grados de concentración del ingreso y de la riqueza podría generar una economía de enclaves con un flanco regional y rural extremadamente débil? y ¿cómo garantizar que el país pueda superar por esa vía los actuales niveles de pobreza?

No se trata aquí de hacer un discurso agrarista como suelen plantearlo algunos teóricos del desarrollo. Lo que hay que buscar es una definición clara del país sobre el papel que quiere que el sector agropecuario cumpla dentro del proceso de desarrollo y para eso debe hacer una opción sobre su destino.

II. UN REPASO SOBRE SU EVOLUCIÓN

A pesar de su trascendencia y en parte por el hecho de que no se le otorga la importancia que tiene, el sector agropecuario colombiano vivió en los años

noventa la mayor crisis de su historia reciente, lo cual ha tenido innegable incidencia en el conjunto de dificultades que hoy afronta el país.

El valor de la producción sectorial disminuyó su ritmo de crecimiento y tanto el total como el de la mayoría de sus subsectores, registró tasas negativas de crecimiento en varios años de la década, situación nunca antes vista en la historia del país. La superficie cultivada, excluido el café, se contrajo en 936.255 hectáreas entre 1990 y 1999, de manera que el 25% del área cultivada en 1990 había salido de la producción en el último de los años citados. La tasa de desempleo rural aumentó de 4,2% a 6,4% entre 1991 y 1996.

Las exportaciones agropecuarias y agroindustriales decrecieron y las importaciones aumentaron, con lo que la balanza comercial sectorial se deterioró y en 1996, por primera vez en muchos años, registró un déficit considerable. La rentabilidad de las actividades rurales y los ingresos de los moradores del campo se deterioraron en forma sustancial.

Diversos factores contribuyeron a que el agro atravesara tan crítica situación. Empero, la abrupta modificación de las reglas del juego dentro de las cuales trabajaba el sector y el desmonte de los mecanismos de política hasta entonces vigentes, que se produjo en los albores de la década del noventa en una coyuntura internacional adversa -de muy bajos precios internacionales- y en un entorno económico de fuerte apreciación de la moneda y de elevadas tasas de interés, lo dejó sin instrumentos para enfrentar la compleja situación.

En relación con la apreciación de la moneda, es pertinente recordar que el gran aporte de la literatura sobre el "sesgo en contra de la agricultura" fue hacer explícito el papel que tienen las políticas ma-

croeconómicas y, en especial, las cambiarias, en el desarrollo del sector agropecuario. A la luz de estas consideraciones, el elemento más desafortunado del proceso de liberalización económica emprendido a marchas forzadas y sin medir las consecuencias a partir de 1991, fue la tendencia a la revaluación real del tipo de cambio. La política cambiaria no cumplió -y sigue sin cumplir- el papel compensatorio que suponía la aludida literatura y, antes bien, ha acentuado los efectos de la apertura comercial sobre los precios de los bienes comercializados en el exterior. El resultado de ello ha sido un ajuste más severo del sector agropecuario.

III. CONTRIBUCIONES ACADÉMICAS

La revisión sistemática de la literatura permite afirmar que la academia ha participado en el análisis y la discusión de los problemas del sector agropecuario, al menos desde los comienzos de la producción en la época moderna. Eso no significa que antes, algunos pensadores muy importantes vinculados a ella, no hubieran aportado ideas y hecho análisis para la mejor comprensión de los fenómenos relacionados con el desempeño sectorial.

Sugiere lo anterior, entonces, que en todo tiempo el flanco ha estado bien cubierto, no obstante las incalculables dificultades que el asunto entraña. Quizás para algunos esto sea cierto. No obstante, para nosotros no es claro, ni contundente. En primer lugar, porque en el ámbito universitario -para no mencionar otros escenarios- el interés por la cuestión agraria ha sido bastante bajo. Grande es la dificultad para lograr condiciones apropiadas para el desarrollo sistemático del conocimiento científico aplicable a las actividades vinculadas al campo. La tendencia ciudadana de estudiantes y profesores, unida a la relativa importancia que se le concede al papel que cumple el sector en el contexto del avan-

ce económico del país, conspiran contra la urgencia de encontrar el sendero adecuado.

En segundo, porque a la luz de los delicados problemas que aquejan a la agricultura, estructurales unos y coyunturales otros, poca duda cabe acerca del hecho que el conocimiento necesario para solucionarlos no se genera en forma adecuada en la actualidad e, inclusive, el que se produjo en el pasado se expresó muy parcialmente en el diseño de las políticas públicas² (Machado, 2004).

Como se anotó al principio de esta sección, la producción académica sobre el sector se inició en forma sistemática en la que se puede llamar la época moderna de la actividad agrícola en el país. El proceso comenzó a partir del informe del profesor Lauchlin Currie en 1950, que trataba en general los problemas del crecimiento y el desarrollo y proponía un diagnóstico ordenado de los de la agricultura, aunque no se pueda decir que completo y ajustado a las condiciones propias de nuestro medio.

A partir de la década de los sesenta, algunos autores colombianos comenzaron a producir conocimientos con visiones más propias del medio, pues se apartaban de la influencia de los pensadores extranjeros y de los organismos internacionales de crédito o de cooperación. Su impacto sobre las políticas públicas fue menos notorio, precisamente por partir de posiciones políticas más críticas e independientes.

Sin duda, el líder de este grupo de pensadores fue el profesor Antonio García, quien con sus aportes en

² Machado C. Absalón (2004), "La Academia y el Sector Rural: sus vínculos, sus interpretaciones, sus retos". CID, Universidad Nacional de Colombia. Junio.

el terreno conceptual, metodológico y de enfoques de política para enfrentar los problemas de tenencia de tierras e incorporar al campesinado y a la sociedad rural a la nación y al disfrute del progreso, le prestó grandes servicios a la causa.

Los años setenta marcaron hasta cierto punto un hito en la formación de nuevos analistas que asumieron motivaciones políticas en el estudio del problema agrario. Algunos continuaron la línea de pensamiento del doctor García, lo cual se refleja en sus análisis y propuestas en los años ochenta y noventa. Otros cambiaron de rutas analíticas influidos por nuevas teorías y enfoques, con virajes hacia la derecha o el centro en términos políticos, pero siguieron contribuyendo a la comprensión de los fenómenos del desarrollo en el sector rural.

De acuerdo con Machado (2004), esta década dejó varias improntas: i) un conocimiento, aunque sesgado por la ideología de la izquierda, muy útil para la comprensión de los problemas del desarrollo de la agricultura; ii) la formación en las universidades de los primeros grupos de investigación interesados en el tema agrario, que produjeron un material académico valioso para la discusión; iii) la difusión del conocimiento mediante intensos debates universitarios; y, iv) una característica que aún perdura: el aislamiento de los núcleos de pensamiento de los círculos de poder y de influencia en el diseño de las políticas.

La tendencia prevaleciente en los años sesenta y setenta tuvo un quiebre en los ochenta. Por razones que no es del caso discutir aquí, la economía entró en crisis; se acentuó el conflicto político y la producción agropecuaria sufrió un deterioro. Una parte importante de los académicos vinculados a la izquierda se replegó y sus nichos de poder intelectual se deterioraron a medida que cambiaba el contexto.

El denominado Consenso de Washington, punto de referencia obligado para las políticas de ajuste de este período, abrió el camino a un pensamiento único que no estaba de acuerdo con desviaciones de la ortodoxia económica. La discusión académica se fue centrando en los aspectos macroeconómicos y mucho menos en las cuestiones sectoriales. A tal extremo llegaron las cosas que sin ningún reato, influyentes personas de la vida nacional, aseguraron que no se necesitaban políticas sectoriales para darle cause al desarrollo. Así, el uso de los modelos en la programación económica irrumpió con especial fuerza en los medios académicos y centros docentes que se orientan por el nuevo estilo.

La agudización del conflicto armado, la forma como los gobiernos lo veían y el empuje del narcotráfico con su desbordada violencia desvió la atención de la academia; se dejó de mirar el problema de tenencia de la tierra y, en general, los temas de la agricultura. La crisis de la economía y del modelo de crecimiento basado en la sustitución de importaciones también hizo virar la discusión hacia la búsqueda de un nuevo modelo que permitiera recuperar la senda perdida del crecimiento y lograr una mayor integración del país a los mercados externos.

La década de los noventa se caracterizó por el control que ejerció en el ámbito académico la orientación macroeconómica del pensamiento. Eso fue lo más destacado, lo que contó con recursos y se articuló con las políticas oficiales. La lista de trabajos realizados durante este período en los centros académicos sobre temas macroeconómicos es grande. Para comprobarlo es suficiente ver las publicaciones que hicieron Fedesarrollo, la Universidad de los Andes y el Banco de la República.

Por su parte, los estudios sobre el sector rural en este lapso se centraron en los temas de competitividad

y el desarrollo institucional. Ambos respondían a las necesidades operativas del nuevo modelo, que exigía buscar mecanismos y políticas para impulsar la competencia de una agricultura venida a menos en el agotado modelo de sustitución de exportaciones.

Cabe destacar en este proceso que, no sólo las discusiones sobre el problema agrario de corte marxista y estructuralista quedaron prácticamente excluidas del escenario, sino se protocolizó la división de los grupos de investigación en varias ramas: los partidarios del libre comercio, los defensores de la protección de la agricultura, los llamados campesinistas, los expertos en temas de violencia, los analistas del desplazamiento forzoso y de los derechos humanos, los institucionalistas y neoinstitucionalistas y los defensores del medio ambiente. Imposible referirse a cada uno de ellos, pero todos cuentan con referentes académicos de varias disciplinas.

Un aspecto interesante es la discusión en torno a si la agricultura se debe proteger o no, el grado de protección que debe dársele y los productos que son competitivos en este momento y en el futuro. Por supuesto esta discusión no es de poca monta. Tomar una u otra vía, es decir, por la protección o la desprotección implica, dicho en pocas palabras, definir el futuro de un sector estratégico para el desarrollo con costos políticos y económicos diferentes.

Garantizar la seguridad alimentaria, unos ingresos para los productores a costa de los consumidores y un empleo para los pobladores de las zonas rurales es una decisión que puede tener un costo económico alto para el país, frente a un costo político bajo. En cambio, la decisión de exponer el sector a una competencia abierta donde no tiene muchas posibilidades de éxito en varios de sus productos debido a las ventajas de los países desarrollados, tiene

unos costos políticos más altos que los económicos, pues se juega la suerte de un sector productivo y de su población. Ahí está el dilema.

IV. SITUACIÓN ACTUAL

Si bien en los primeros años del nuevo milenio el sector agropecuario ha logrado superar en parte la tremenda crisis que experimentó a lo largo de los noventa, lo cierto es que aún no se recupera. De una tasa promedio de crecimiento del 2% en la década pasada, con porcentajes negativos de -1,8% y -3,4% en 1992 y 1996, respectivamente, en lo corrido de la actual el sector ha evolucionado al 4,1% en el 2000, 1,8% en el 2001, 3,5% en el 2002, 4,4% en el 2003 y 4,1% en el 2004, sin tener en cuenta el efecto de los cultivos ilícitos.

Sin embargo, después de más de 10 años, las fuerzas del mercado no consiguieron adaptar el sector a las condiciones de competencia buscadas con la apertura.

El diagnóstico de los problemas centrales en la actual coyuntura se puede resumir en tres puntos. Primero, la estructura de producción vigente sigue adaptada a las condiciones anteriores a la internacionalización: atomización de productores con serias restricciones de acceso a tierra, capital y tecnología; segmentación de la política por productos o tipo de productor cuyos problemas se intenta resolver en forma relativamente independiente del resto; búsqueda de acuerdos por cadenas productivas que no comprometen a los actores individuales ni conducen a acuerdos contractuales para compartir los riesgos de mercado entre ellos, con lo cual su conflicto de intereses permanece latente; y la división por gremios, que contribuye a prolongar la segmentación histórica de una política que la apertura hizo insostenible.

Segundo, el esquema de protecciones antes de la apertura preservó el empleo rural a costa de congelar una tecnología apropiada para el pequeño o mediano productor, ya que las protecciones se graduaban para alcanzar condiciones de mercado compatibles con la forma de producción vigente.

Tercero, una de las causas del empobrecimiento rural de los últimos años ha sido el choque entre la estructura de producción vigente y las nuevas condiciones de apertura y competencia externa. La atomización de los productores y la segmentación por productos de la política y la actividad privada han conducido a la exclusión de los más pobres frente a los beneficios potenciales del desarrollo³.

V. UNOS LINEAMIENTOS DE POLÍTICA

Por las circunstancias anotadas, a largo plazo es inevitable una transformación mayor del sector para resistir la competencia externa. Esto implica cambios estructurales de notable envergadura y, por consiguiente, la adaptación de las herramientas de política sectorial.

Para comenzar, la inminencia de un tratado bilateral con los Estados Unidos sólo abrevia el tiempo disponible para conseguir dichos cambios, hace urgente su iniciación y pone un plazo de 15 a 20 años para lograrlos. Al respecto la experiencia de México enseña que la liberación comercial puede ser benéfica en términos agregados, pero tiene efectos muy diferentes entre regiones y segmentos de productores. Sólo los subsectores con estructura empresarial tienen ventajas claras, y sólo las regiones

con un desarrollo relativo en términos de infraestructura, capital humano y tecnología tienen posibilidades de salir adelante.

Siguiendo las líneas básicas del diagnóstico y en el mismo orden en que fueron enunciadas, algunas soluciones se pueden plantear de la siguiente manera⁴:

La competitividad exige un cambio de enfoque que supedite las necesidades del producto específico a las necesidades del desarrollo de la región. Es decir, la política tiene que atender a los productores del sector rural y no a los productos en sí mismos.

Desde esta perspectiva, el problema estriba en identificar oportunidades de ingreso sostenible y nuevas fuentes de empleo en la región, lo cual puede significar que, en muchos casos, será necesaria una reconversión de actividades, así como innovaciones en la organización misma de la producción hacia esquemas de tipo empresarial, con integración horizontal y vertical para alcanzar economías de escala, aplicar mejor tecnología y conseguir nuevas fuentes de valor agregado local.

Un desarrollo exitoso depende de identificar opciones de mercado concretas y asegurarlas mediante compromisos contractuales entre agentes económicos igualmente concretos. Aunque no es la única ni la última instancia, el mercado define cuál es la oferta viable, tanto en producto como en costo y características del mismo.

El diseño del proyecto productivo debe comenzar por el mercado final que va a atender y continuar por la definición de enlaces con el comercio, esto

³ Lorente, Luis; Ospina, Juan Manuel; Ossa Carlos, Rosas, Gabriel, (2003), "La Parafiscalidad: Instrumento de la Política Rural". Informe Final. Noviembre.

⁴ Ibid. Lorente, Luis; Ospina, Juan Manuel; Ossa, Carlos; Rosas, Gabriel (2003).

es, los exportadores o las agroindustrias que pueden asegurar la compra y precisar las características del producto. La competencia determina cuál es la tecnología viable y no al revés.

Sin pretender descartarlos de plano, es bueno advertir que los subsidios focalizados y las políticas de reforma agraria no resuelven el problema de fondo, que estriba en la exclusión de pequeños productores de las oportunidades de generación de ingresos bajo las nuevas formas de competencia. Por ello, es preciso promover soluciones que den cabida a dicho segmento en la nueva estructura de tipo empresarial necesaria para la transformación. El empleo y la vinculación a las actividades productivas

son componentes esenciales para que la política trascienda los límites de lo productivo y adquiera dimensiones de política de desarrollo rural.

El ideal es un proyecto de alcance regional, es decir, un complejo agroindustrial que genere empleo adicional en la región y contribuya al desarrollo ulterior mediante la reinversión de utilidades y la expansión de su demanda por materias primas.

Construir un proyecto de esta naturaleza exigirá dividirlo en módulos de cobertura geográfica y profundidad de procedimientos progresivos, diseñados bajo esquemas asociativos que puedan convertirse en formas convencionales de empresa.