

PLANEACION AGROPECUARIA EN COLOMBIA *

*William Cartier***

*Jaime Forero Alvarez****

RESUMEN

El presente artículo es producto de un estudio financiado por la FAO, sobre políticas y planeación agropecuaria en seis países de América Latina. Las dos primeras secciones pretenden dar una visión general sobre la evolución del sector agropecuario y los lineamientos de la política en Colombia desde la década de los 60s hasta hoy.

La tercera sección analiza en mayor detalle distintos aspectos de la intervención estatal y la planeación agropecuaria, poniendo énfasis en el desarrollo de las instituciones de planeación: El DNP y el Ministerio de Agricultura. En la última sección presenta un resumen crítico de los cambios recientes en la planeación y plantea recomendaciones. Incluye un anexo estadístico sobre el sector agropecuario.

* Estudio realizado por solicitud de la FAO. W. Cartier, investigador principal; J. Forero, investigador asociado; Marietta Bucheli, investigadora asistente; Gonzalo Zapata, investigador asistente.

** Profesor-investigador; Unidad de Economía y Estado y Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad Javeriana.

*** Profesor-investigador; Unidad de Estudios Rurales, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad Javeriana.

NOTA: Las siglas utilizadas se encuentran al final del artículo (antes de la bibliografía).

1. DESARROLLO AGRICOLA Y RURAL EN COLOMBIA

1.1 Dimensiones del Sector Agropecuario

Entre las décadas de los cincuentas y los ochentas, el país ha mantenido un crecimiento sostenido (a tasas superiores al 3% anual) situación que se traduce en un importante aumento del ingreso por persona el cual alcanza los 1.174 dólares en la actualidad (cuadro 1). Se exceptúan de esta tendencia los años de 1982 y 1983 cuando el sistema económico sufre las consecuencias de la recesión mundial y de las políticas de ajuste "autolimpuestas". El sector agropecuario, entre tanto, ha crecido más lentamente (a 3.6% anual contra 4.9 del PIB total y 5.7% del sector manufacturero entre 1950 y 1985 (MARTINEZ, 1987), perdiendo paulatinamente participación en el PIB.

Cuadro 1
COLOMBIA: EL SECTOR AGROPECUARIO Y ALGUNOS
AGREGADOS ECONOMICOS. 1950 A 1988

	Cto. An. PIB total (1)	Cto. An. PIB Agrop. (2)	PIB por persona (\$U.S.) (3)	Participación (%) del Sector Agropecuario en:						Poblac. Total (10)	
				PIB Total (4)	Export. (5)	Import.		Empleo (7)	Poblac. (P.E.A.) (8)		Cto. An. (9)
						Sin café (6)					
1950-54	5.7	2.9		31.9					59.3	57.4	
1955-59	3.6	4.5		29.8							2.5
1960-64	4.9	3.2		27.7					48.3	48.0	2.5
1965-69	5.4	5.0	295	25.6							3.0
1970-74	6.5	4.0	411	23.9					37.2	39.0	3.0
1975-79	5.0	5.0	864	23.4	71.5	11.9	9.5				2.3
1980-84	2.4	1.6	1.341	22.5	66.9	14.8	8.6				2.3
1985-88	5.0	4.3	1.174	21.5	54.2	11.3	7.5			34.7	2.3

NOTAS: En este trabajo se toma la tasa de crecimiento logarítmica autoregresiva. (Excepto para población: Tasa de crecimiento geométrica). Exportaciones e importaciones de productos agropecuarios. Pob. Rural/Pob. Total según censos 1953, 1964, 1973 y 1985.

FUENTES: (1) a (4) Cuadro A. 4.1; excepto para 1959 a 1964 Misión de Estudios Agrarios. (5) y (6). Cuadro A. 4.2. (7) A. 4.4.; (8) A.1.2; (9) y (10) cuadro 11.

Sin embargo, dentro del modelo de desarrollo del país, la producción agropecuario cuadro a no se ha constituido en un obstáculo al crecimiento. Este modelo ha mantenido una estructura de la distribución del ingreso altamente

1. Hay posiciones encontradas al respecto: así por ejemplo un informe de la sociedad de Agricultores de Colombia -SAC sostiene que el crecimiento del sector ha sido insuficiente frente al crecimiento de la demanda (SAC, 1983).

concentrada, con lo cual se genera una limitación al crecimiento de la producción agraria, y de alimentos, en la medida en que la demanda efectiva está muy por debajo de la demanda potencial: la mitad de la población, por limitaciones de ingreso, no consume los alimentos mínimos necesarios.

Cabe pensar que si el país hubiera consolidado —después de varios intentos frustrados— un desarrollo agropecuario con redistribución de tierras y otros recursos, el sector no se habría limitado a cumplir —con relativa eficiencia— las funciones de abastecedor de alimentos y materias primas y de generador de mano de obra barata y divisas, sino que habría logrado dinamizar el conjunto de la economía y contribuido a solucionar los graves problemas sociales y económicos que vive el país. En otros términos, el sector parece tener un potencial con el cual puede liderar un proceso de desarrollo económico más amplio. Adicionalmente, la conservación de una base productiva agraria le ha garantizado al país amortiguar las tendencias recesivas, a largo plazo, de la economía.

El sector agropecuario —entre otras cosas— ha mantenido su ritmo de crecimiento gracias a la protección fronteriza del mercado interno (ver cuadro 2 precios domésticos/precios de importados) y a la conservación —aunque en condiciones precarias— de un importante sector campesino altamente integrado al mercado nacional de alimentos y retenedor de población rural (ver datos sobre población en los cuadros 1 y 11 y sobre producción campesina en los cuadros 3 y 7).

A pesar de la reducción de su participación en el PIB, de 31 a 21%, en las cuatro últimas décadas, el sector agropecuario conserva un papel preponderante en el sistema económico como generador de divisas y de empleo (Cuadro 1). Al mismo tiempo, ha propiciado una situación de autosuficiencia y autonomía alimentaria: oferta suficiente para satisfacer hipotéticamente los requerimientos totales de alimentos (con una distribución marcadamente desigual; ver más adelante en 1.7) y mínima participación de las importaciones de alimentos en el consumo (ver cuadro 5).

El rezago del sector agropecuario entre 1970 y 1977 (cuadro 1) frente al conjunto de la economía —con repercusiones inflacionarias en los alimentos— se traduce en precios relativos ligeramente altos del sector. (Cuadro 2) La tendencia se revierte de manera que los precios del sector agropecuario (deflactor implícito) con relación a los de la economía descienden en forma continua hasta mediados de la década de los ochentas. En esta tendencia tienen que ver los efectos de una política macroeconómica discriminante para el sector aunque la situación frente al sector manufacturero en particular tiende a ser favorable para los productos del agro.

2. El hecho de que los precios de los alimentos al consumidor, y al por mayor, presentan una tendencia creciente en términos relativos, al contrario que la del sector frente al PIB, podría entenderse como la repercusión de fuertes incrementos en el proceso de comercialización y de transformación.

Cuadro 2
COLOMBIA: EVOLUCION DE LOS PRECIOS RELATIVOS DE
PRODUCTOS AGRICOLAS Y ALIMENTOS
(Indices promedio anual)

AÑOS	I.P.C. Alimentos */	I.P.M. Alimentos /	I.P.M. Agropecuario Nacional/ I.P.M. Importado **	I.P.M. Agrícola/ I.P.M. Manufactur.	Deflactor PIB AGROP/ DEFLACTOR PIB TOTAL
	I.P.C. Total */	I.P.M. Manufactur.			
1960				0.92	
1961				1.04	
1962				0.98	
1963				1.05	
1964				1.29	
1965				1.15	1.03
1966				1.10	1.03
1967				1.07	1.01
1968				1.09	1.01
1969				1.06	0.99
1970	1.00	1.00	1.00	1.00	0.99
1971	1.01	1.04	1.06	1.04	0.98
1972	1.02	1.03	0.97	1.08	1.00
1973	1.08	1.08	0.64	1.17	1.04
1974	1.12	1.08	0.57	1.15	1.06
1975	1.15	1.16	0.72	1.27	1.00
1976	1.15	1.17	0.91	1.27	1.01
1977	1.22	1.30	1.23	1.46	1.07
1978	1.18	1.33	1.29	1.53	0.99
1979	1.16	1.33	1.35	1.50	0.93
1980	1.17	1.32	1.50	1.45	0.85
1981	1.17	1.31	1.86	1.42	0.84
1982	1.18	1.41	2.16	1.59	0.84
1983	1.04	1.44	2.14	1.65	0.75
1984	1.04	1.39	2.07	1.58	0.79
1985	1.09	1.44	2.20	1.70	0.78
1986	1.10	1.40	2.27	1.63	0.81
1987	1.13	1.38	2.29	1.59	0.85
1988	1.16	1.40	2.46	1.60	0.88

* Corresponde al I.P.C. Obreros

** Corresponde a las Importaciones de Alimentos y Animales Vivos (este último reglón tiene un peso muy poco significativo).

FUENTE: Cuadro A.5.1. Y A.5.1.(a)

Mucho se especula sobre el aporte del narcotráfico, a la economía nacional. Todas las mediciones son, por supuesto, imprecisas y especulativas pero traen a cuento unas magnitudes que es imprescindible mencionar: "En términos macroeconómicos según el profesor Sánchez Acosta, la contribución del negocio de la cocaína al producto interno bruto, representa entre un 2.5% y un 3%. Y para Kalmanovitz en 1988 habría representado el narcotráfico un 3.8% del PIB y generado un 3% del empleo total". (CHILD, 1990). El impacto más visible en el sector agropecuario radica en las compras de enormes extensiones de tierra cosa que ha contribuido a agravar algunos problemas rurales: mayor concentración de la propiedad territorial; agudización de la violencia en los campos; elevación de los precios de la tierra; dedicación de áreas cultivables a la ganadería extensiva. En cuanto a la ganadería, parece que, más que todo, la inversión de los narcotraficantes se ha dirigido a la especulación con parte del hato nacional. De otro lado, a pesar de haber hecho grandes inversiones cuantiosas en animales de razas muy valiosas (importados en gran parte) han conformado un mercado elitizado que no aporta significativamente al mejoramiento del hato y del mercado ganadero. Con relación a la actividad agrícola, es improbable que los dineros de la cocaína no hayan reforzado las inversiones en diversos cultivos, pero no se tienen referencias concretas al respecto.

1.1.1 Composición de las actividades agropecuarias.

Como puede apreciarse en el Cuadro 3, en la composición del sector agropecuario las actividades distintas a la ganadería y a la agricultura pesan muy poco. La actividad maderera y la piscícola son básicamente extractivas, realizadas sobre la base de tecnologías rudimentarias y altamente depredadoras de los recursos naturales.

La producción animal (ganadería) participa con el 45% del valor agregado del sector agropecuario (DNP-UEA, 1987). Los cultivos capitalistas después de observar un incremento sustancial a altas tasas de crecimiento desde los años cincuentas hasta los setentas, han tenido en la década de los ochentas un desempeño muy pobre (cuadro 3). La producción campesina ha mantenido relativamente estable su participación, creciendo a lo largo del período a tasas moderadas, pero en conjunto superiores a las de la población. El café por su importancia cuantitativa y estratégica en la economía agrícola y nacional merece un tratamiento aparte.

3. No fue posible contar, para este trabajo, como series del PIB agropecuario que desagregaran ganadería y agricultura. El crecimiento de la producción de carnes (sección 1.3.2) y su incremento en la participación del consumo (sección 1.7), indican que las actividades pecuarias han venido ganando participación en el sector. Este hecho parece confirmarlo alguna información fragmentaria no estrictamente comparable (datos de composición del PIB agropecuario en 1972 en KALMANOVITZ, 1982).

Cuadro 3
COLOMBIA COMPOSICION DE LAS ACTIVIDADES AGROPECUARIAS
1950-1988

A. DISTRIBUCION DEL PIB AGROPECUARIO 1965 - 1986: Act. agrícola y pecuaria: 96 a 97% Silvicultura: 2% Caza y pesca: 1 a 2%

Fuente: Cuadro A.4.1.1.

B. DISTRIBUCION DEL VALOR DE LA PRODUCCION AGRARIA ENTRE CULTIVOS PREDOMINANTEMENTE CAMPESINOS, PREDOMINANTEMENTE CAPITALISTAS Y CAFE. 1950 - 1988. (Valor de la producción. \$Mill/1975 promedios anuales por decenio).

	Total	Distribución en Porcentaje			Tasas de Crecimiento			
		Campes.	Capitalist.	Café	Total	Campes.	Capitalist.	Café
1950-59	32,833	69.5	5.0	25.5	2.35%	1.89%	5.15%	3.03%
1960-69	40,887	66.1	8.7	25.2	2.16%	1.92%	9.88%	0.30%
1970-79	61,743	58.5	22.8	18.7	7.73%	6.45%	16.17%	4.43%
1980-88	82,532	57.0	23.4	19.6	1.37%	1.61%	2.30%	-0.42%
1950-88	53,780	61.2	17.5	21.3	3.27%	2.54%	9.32%	2.10%

FUENTE: Cuadros A.3.5. y A.3.6, Café para 1.950 a 1.972 según base de datos Misión de Estudios Agrarios DNP.

C. DISTRIBUCION DE LA PRODUCCION (EN TONELADAS PROMEDIO ANUAL) DE CARNES SEGUN ACTIVIDADES, PRODUCCION DE CARNES Y PRODUCCION DE LECHE 1978 - 1988.

Periodo	Tons	Distribución Porcentual			Leche mill litr	Tasa de Crecimiento				
		Aves	Cerdo	Vacuno		Tt.Carne	Aves	Cerdo	Vacuno	Leche
1978-79	703,730	12.64%	12.04%	75.32%	1,941	8.04%	11.55%	7.42%	7.57%	6.55%
1980-84	812,190	15.93%	10.08%	73.98%	2,465	0.14%	8.19%	-0.20%	-1.41%	7.11%
1985-88	890,856	22.44%	10.57%	67.00%	3,069	4.60%	12.48%	7.93%	1.66%	5.31%

FUENTE: Cuadro A.3.9

1.1.2 La producción cafetera

El café tiene una importancia crucial en el país, no sólo por su papel preponderante en la generación de divisas (Cuadro 1) sino también por constituir la base de la economía de numerosas regiones del país.

La producción cafetera enraizada en las laderas de clima medio (a lo largo y ancho de casi todo el país) se ha desarrollado sobre una amplia base de produc-

tores pequeños unos, 200.000 campesinos, cerca de una cuarta o quinta parte del total de pequeños productores. Sin embargo el grueso de la producción parece concentrarla, hoy en día, los modernos empresarios medianos quienes han desplazado a los grandes finqueros tradicionales y a gran parte de los campesinos, en medio de un intenso proceso de cambio técnico. La violencia rural, la creciente articulación de inversionistas urbanos al negocio y la política de la Federación de Cafeteros (que impulsa la sustitución de cultivos en las llamadas áreas marginales) han sido factores que han incidido en la pérdida de importancia de los campesinos en el volumen de producción.

El café conforma un sistema agroindustrial en finca —despulpe, lavado, fermentado y secado para lo cual se requieren instalaciones relativamente sofisticadas—. La agroindustria rural cafetera ha sido la base de la formación de los mercados internos de numerosas regiones mediante su articulación a una serie de negocios agropecuarios, comerciales, industriales y financieros que van desde los policultivos de empresarios capitalistas y campesinos, hasta la conformación de un enorme sistema mixto (manejo gremial con recursos fiscales) para el desarrollo de las regiones cafeteras y la financiación de diversas actividades económicas.

1.1.3 Exportaciones e importaciones agropecuarias

El café ha sido tradicionalmente el principal renglón de exportación del país. Pero recientemente ha venido perdiendo importancia frente al ascenso de las exportaciones de petróleo y carbón, situación que tiende a reforzarse con la reciente caída de precios del grano en el mercado mundial.

En las décadas de los sesentas y los setentas surgieron las llamadas exportaciones menores agropecuarias (arroz, azúcar, algodón) las cuales han mantenido un comportamiento irregular. Bajo un régimen de prohibida importación y de libertad interna de precios o de precios negociados (con mediación del Ministerio de Agricultura) la protección dentro del mercado doméstico se ha constituido en un mecanismo compensatorio importante⁶.

El enclave exportador bananero que entró en decadencia después de graves conflictos laborales en los años veintes se ha recuperado en las dos últimas décadas al trasladarse su foco de desarrollo a otra región de reciente colonización, el Urabá, en medio de nuevos conflictos violentos. El banano, junto con las

4. Ambas cifras son desafortunadamente tentativas por no contarse con información actualizada. El censo cafetero de 1980 hecho por aerofotografía no aporta datos sobre el tamaño de las fincas.

5. Con los datos del Censo Cafetero de 1970 se concluye que la participación campesina en la producción cafetera que era de más del 70% en los años treinta se había reducido a un treinta por ciento (ARANGO, 1986). Parece ser que esta participación se ha mantenido estable.

6. Más adelante, cap. 2, se discutirá el impacto de la política económica en las exportaciones agrícolas.

Cuadro 4
COLOMBIA: COMPOSICION DE LAS EXPORTACIONES AGROPECUARIAS
1974-1988.

	Exportac. totales Miles \$US	Exportac. Agropec. Miles \$US	Distribución porcentual Exportaciones Agropec.			
			Café	Banano	Flores	Otras
1974	1,416,888	830,188	75.20%	3.21%	1.95%	19.64%
1975-1979	2,391,333	1,710,054	83.33%	3.46%	2.25%	10.96%
1980-1984	3,312,090	2,215,242	77.81%	6.64%	5.20%	10.35%
1984-1988	4,677,618	2,536,729	79.11%	8.14%	6.10%	6.65%
Tasa Anual de Cto						
1975-1979	24.19%	27.94%	33.59%	30.02%	39.96%	
1980-1984	-2.06%	-4.89%	-5.12%	16.63%	6.65%	
1985-1988	10.79%	-3.27%	-7.49%	16.33%	11.23%	

FUENTE: CUADRO A.4.2.

flores (sembradas bajo techo plástico en modernas empresas) conforman los dos sectores exportadores que se han desarrollado con mayor éxito en los últimos años, mientras otras alternativas que se han tratado de aclimatar no han logrado despegar (frutas nativas, camarones...).

Las importaciones masivas de trigo barato procedentes de Norteamérica, hechas a partir de la década de los cincuentas, redujeron este cultivo a una actividad marginal, adelantada fundamentalmente por campesinos, después de haber sido desplazado un importante sector de capitalistas agrarios. A pesar de la penetración triguera, la dependencia de las importaciones en el consumo de alimentos es bastante reducida: ha oscilado entre el 1 y el 2.5% en los últimos quince años. Las importaciones del sector agropecuario (incluidas materias primas agropecuarias y alimentos) no han alcanzado a representar el 10% de las importaciones totales del país (desde 1975 hacia acá, Cuadro 1), manteniendo más bien una tendencia descendente, la cual parece reforzarse con las políticas del actual gobierno que buscan incentivar la producción doméstica de sustitutos del trigo. Al mismo tiempo, se tiende a reducir la dependencia externa de proteínas vegetales para alimentación animal, aceites y grasas con el repunte de la producción de palma africana, soya y la estabilización del sorgo. (GALLON 1989).

Pero el balance externo del sistema alimentario en su conjunto —considerados también los insumos para la agricultura y la industria de

alimentos— muestra una dependencia tal que el sistema estaría consumiendo una cuarta parte de las divisas totales del país. (Cuadro 5)

Cuadro 5
COLOMBIA: BALANZA COMERCIAL AGROPECUARIA Y BALANCE EXTERNO DEL SISTEMA ALIMENTARIO

A: IMPORTACIONES Y BALANZA COMERCIAL AGROPECUARIA

Periodos	Totales Miles \$US	Distribución (%s) de las importaciones de productos Agropecuarios			BALANZA COMERCIAL	
		Cereales	Oleaginosas	Otras	Con café	Sin café
1975-1979	215,108	35.93%	32.55%	31.52%	1,494,946	70,017
1980-1984	445,419	37.45%	32.66%	29.90%	1,769,823	46,220
1985-1988	321,862	38.41%	33.23%	28.36%	2,214,867	208,153

FUENTE: Cuadro A. 4.4. y A. 4.2.

B: BALANCE EXTERNO DEL SISTEMA ALIMENTARIO (Miles de \$U.S.)

Periodos	Dependencia Consumo de Alimentos (1)	BALANCE (2)	BALANCE Sin Café (3)	Sobre Import. del país (4)	Sobre total de exportaciones (5)
1975-1979	2.46%	1.236.916	-192.055	19.3	18.2
1980-1984	1.61%	1.318.504	-381.936	15.4	24.2
1985-1989	1.06%	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.

NOTA: Dependencia del consumo de alimentos: Relación entre importaciones de alimentos y consumo total de alimentos.

Para el balance del sistema alimentario se toman las importaciones y exportaciones para la agricultura, de productos agropecuarios, maquinaria y equipo para la industria de alimentos y alimentos procesados.

Los datos de la parte B son promedios anuales por quinquenio. Para el quinquenio 1980-1984 se toma realmente el período 1980-1983.

Fuentes: (1) Cuadro A. 4.10; (3) y (4) A. 4.8.

1.1.4 La agricultura

Las series de los cultivos predominantemente campesinos muestran entre 1970 y 1988 la permanencia de algunos (trigo, ñame, café tradicional) y el claro avance de otros: fríjol, papa, caña panelera, etc., que en su totalidad abarcan, en la actualidad, más de tres millones de hectáreas contra un millón de los capitalistas (Cuadros 6 y 7). Si bien es cierto que las cifras agropecuarias son muy

precarias aquí estamos comparando una situación inicial, la de 1970 para la cual hay datos censales con una reciente Muestra Nacional Agropecuaria que, aunque con muchos problemas, provee una base aceptable para comparar a grandes rasgos (en grandes proporciones) la evolución a largo plazo.

Cuadro 6
COLOMBIA: EVOLUCION DEL AREA DE LOS PRODUCTOS
PREDOMINANTEMENTE CAPITALISTAS
(Miles de Hectáreas)

Periodos	Algodón	Arroz	Sorgo	Soya	Banano Exp.	Palma Africana (Aceite)	Caña de Azúcar	Flores	Total sin Café	Café Tecnif.	Total con Café
1950-59	71	173	0	3	18		52	s.d.	317		317
1960-69	168	286	23	39	21	6	77	s.d.	611		611
1970-79	270	331	146	61	17	16	76	s.d.	917	104	990
1980-88	172	393	243	60	23	40	100	s.d.	1,030	378	1,408
Tasa Cto Anual											
1950-59	9.93%	4.95%	0.00%	31.78%	0.66%		1.78%	s.d.	5.58%		5.58%
1960-69	4.11%	2.48%	45.70%	21.65%	6.54%	26.41%	5.35%	s.d.	5.52%		5.52%
1970-79	1.40%	6.49%	15.44%	1.09%	3.97%	6.11%	2.40%	s.d.	5.52%	45.21%	7.73%
1980-88	2.95%	-1.89%	0.88%	1.74%	2.39%	2.61%	2.45%	s.d.	0.55%	6.52%	2.05%
1950-88	3.45%	2.76%	20.82%	11.59%	0.67%	5.72%	2.08%	s.d.	4.21%	20.06%	5.23%

FUENTE: CUADRO A.3.1.

Los cultivos predominantemente capitalistas después de un período de alto desarrollo —o despegue— en las décadas de los cincuentas y los sesentas, manifiestan apenas un lento avance en las dos últimas décadas, mostrando preocupantes signos de estancamiento tecnológico (Ver evolución del área en el cuadro N° 7).

El modelo de crecimiento agrícola ha concentrado en estos cultivos la mayor parte de los recursos financieros, de la asistencia técnica y del gasto público, así como una serie de transferencias a través de subsidios a la exportación, o por medio de la implantación de precios sustentados o negociados mientras se ha discriminado contra los productos predominantemente campesinos (ver BALCAZAR y SUPELANO, 1986).

1.1.5. La producción pecuaria

La ganadería bovina concentra el 60% de la producción pecuaria. Las carnes representaban en 1986 el 80% del valor agregado por la ganadería bovina y el 20% restante lo aportaba la leche (LORENTE, 1986).

Cuadro 7
COLOMBIA: EVOLUCION DEL AREA DE LOS CULTIVOS
PREDOMINANTEMENTE CAMPESINOS
(Miles de Hectáreas)

Periodos	Ajonjolí	Cebada	Frijol	Maíz	Tabaco		Trigo	Hortaliz.	Cacao	Caña
					Papa	Rubio				Panelera
1950-59	21	50	108	734	55		173		32	219
1960-69	57	53	75	757	70		115		36	239
1970-79	34	61	93	619	111	2	41	92	55	187
Tasa de Crecimiento Anual										
50-59	9.82%	0.68%	5.03%	-0.38%	1.30%		0.10%		0.16%	0.33%
60-69	6.79%	-0.44%	-3.08%	0.89%	4.70%		-9.10%		1.97%	0.54%
70-79	-4.25%	2.61%	5.85%	-0.38%	6.69%	21.29%	-6.86%	16.30%	3.02%	0.42%
80-88	-0.83%	2.94%	4.07%	2.79%	2.84%	7.82%	1.35%	-2.66%	5.50%	5.50%
50-88	-0.67%	-0.68%	0.75%	-0.56%	3.83%	13.92%	-5.09%	2.78%	3.30%	-0.28%

Periodos	Fique	Ñame	Plátano	Tabaco		Yuca	Frutales	Banano	Café		Total con Café
				Negro	Yuca				sin Café	Total Tradic.	
1950-59			317	20	145			45	1,919	772	2,691
1960-69			338	21	138			55	1,954	824	2,77
1970-79	24	9	349	27	194	19	17	17	1,906	860	2,766
1980-88	21	12	400	17	174	36	23	23	2,130	627	2,757
Tasa de Crecimiento Anual											
50-59								1.77%	0.27%	2.68%	0.94%
60-69			1.13%	6.26%	2.84%		1.85%	0.62%	-0.61%	0.25%	
70-79	3.74%	10.09%	2.78%	1.74%	5.15%	9.16%	3.97%	2.64%	-2.84%	0.93%	
80-88	-2.33%	-6.53%	0.73%	-11.93%	-2.53%	20.95%	2.38%	2.08%	-1.38%	1.33%	
50-88	-0.76%	2.84%	0.73%	-0.32%	0.92%	7.90%	-2.97%	0.32%	-0.53%	0.11%	

FUENTE: Cuadro A.3.2.

Aunque la ganadería bovina ha introducido algunos cambios técnicos significativos reflejados en la mejora de algunos índices de productividad, esta actividad continúa sustentada en el empleo extensivo de pastos. El lento creci-

7. Reemplazo de las praderas naturales por pastos artificiales; conversión de hato de carne en ganaderías de doble propósito en las regiones de clima medio y cálido.

miento del hato ganadero a menos del 2% anual parece obedecer más a la expansión de la frontera agrícola que a cambios técnicos, puesto que la ganadería de cría se expande principalmente sobre las tierras recientemente colonizadas (LORENTE, 1986).

Cuadro 8
COLOMBIA: EVOLUCION DE LA GANADERIA BOVINA

Período	Inventario Total (Miles)	Edad de Sacrificio de Maduros (meses)	Tasa de Producción Total %
53-59	8,797	31,059	13,605
60-69	13,760	43,870	20,851
70-79	16,742	35,125	22,619
80-85	19,731	29,634	18,674

FUENTE: Cuadro 3.10.

Contrastando con la producción de carnes, cuyo ritmo de crecimiento en la década de los ochenta, de 0.7% anual, está muy por debajo del poblacional (2.3%), la actividad lechera ha avanzado notablemente (al 5.83% anual) en esta última década llevando al país a una situación de suficiencia en su abastecimiento, aunque se está lejos de satisfacer la demanda potencial. Entre los finales de los setentas y 1986 leche cruda disminuyó su participación en el consumo de 33 a 20%; la pasteurizada pasa de 22 a 32%; y los demás productos industrializados ascienden del 26 al 40%.

La actividad más dinámica entre las pecuarias ha sido la avícola, duplicando entre 1978 y 1988 su participación en la producción total de carnes. La producción de pollos inició un proceso de modernización a mediados de los setentas de tal forma que actualmente las granjas de más de 35,000 pollos concentran el 47% de la producción (CALAD URIBE 1989).

La producción de cerdos, es predominantemente campesina a pesar del surgimiento de algunas explotaciones relativamente grandes y tecnificadas abastecedoras, por lo regular, de las industrias procesadoras⁹.

8. Se importaron 10.431 toneladas de leche en 1980 y 32.000 en 1981. Entre 1982 y 1986 se importaron 2.800 toneladas en promedio. Diversos analistas coinciden en afirmar que las importaciones actuales de leche son apenas de carácter coyuntural para amortiguar la estacionalidad condicionada por los períodos de lluvias y sequías. (DNP, 1986 y URIBE CALAD, 1989).

9. Los cerdos criados por los campesinos aportarían entre el 50 y el 55% de la producción total de carne porcina. Son estimaciones cuya fuente original desconocemos (Luis Fernando RESTREPO T. *La Porcicultura en Colombia*, publicación ICA-CEGA, mayo de 1988. Citado por URIBE CALAD, 1989). De todas formas parece incontestable la predominancia de la producción campesina en la actividad porcícola.

1.2 Distribución espacial de la actividad agropecuaria y estructura de la propiedad territorial

Colombia es a la vez un país andino y caribe. Tiene también extensas tierras en la orinoquia, en la amazonía y grandes zonas selváticas sobre las vertientes que dan al Océano Pacífico.

El desarrollo de la agricultura ha dado lugar a una forma del poblamiento y distribución de la tierra —acorde con los patrones latinoamericanos predominantes— que ha concentrado la producción agrícola capitalista y el latifundio ganadero en las zonas planas (valles interandinos del Río Cauca y del Río Magdalena, vegas del piedemonte orinocense y amazónico) y al campesinado en las laderas de las tres cordilleras andinas.

Cuadro 9
COLOMBIA: USO Y APTITUD DE LAS TIERRAS
1988 (Miles de Hectáreas)

			Totales
A	CULTIVOS		5.141
	Cultivos Transitorios	2.581	
	Cultivos permanentes (Sin café)	1.448	
	Café	1.112	
B	AREA CON RIEGO	840	840
C	PASTOS DEDICADOS A LA GANADERIA		40.083
	(1) Sabanas naturales de la Orinoquia y la Amazonía.*	11.357	
	(2) Pastos naturales o introducidos sin manejo (excepto 1)	15.024	
	(3) Pastos manejados	5.188	
	(4) Pastos naturales y artificiales sin ningún uso productivo.	8.514	
D	APTITUD (Total área país)		144.174
	Areas predominantemente agrícolas	14.363	
	Areas predominantemente ganaderas	19.251	
	Areas predominantemente forestales	78.301	
	Otros Usos	2.259	

* Estas sabanas son típicas de la Orinoquia, pero alcanzan a presentarse en el norte de la cuenca amazónica. En la gran región de la orinoquia y la amazonía hay aproximadamente 600 mil hectáreas de partes introducidas con manejo (BALCAZAR et. al. 1989)

FUENTES: (A) Cuadros 6 y 7. (B) DNP, 1987. (1) y (2) BALCAZAR et al. 1987. (2), (3), (4), y (1) IGAC, 1985.

2.1 Permanencia de una estructura latifundista de la tenencia de la tierra y conflicto armado en los campos

A pesar de haber sido resaltados los problemas estructurales que significa para el desarrollo agrario del país la persistencia del latifundio, el poder terrateniente ha permanecido prácticamente intacto.

Los empresarios, aunque gremialmente cada vez más diferenciados de los latifundistas ganaderos, no cuestionan política ni económicamente el pago de la renta de la tierra a pesar de representar un costo sumamente gravoso que llega a determinar la existencia o no de las ganancias. El poder de los gremios agrícolas dentro del Estado genera la opción de amortiguar el peso del pago de la renta con la canalización de transferencias a través de subsidios y precios sustentados, o negociados, que recurrentemente salvan de las crisis a los cultivadores.

Cuadro 10
COLOMBIA DISTRIBUCION DE LA PROPIEDAD TERRITORIAL 1.984
(TOTAL NACIONAL)

Tamaño Más	Número de Explotaciones	%	Superficie Explotaciones Según Tamaño	
			Has	%
0 A Menos de 5	883,141	60.0%	1,408,205	3.8%
5 A Menos de 10	193,678	13.2%	1,374,061	3.7%
10 A Menos de 20	145,983	10.0%	2,029,839	5.4%
20 A Menos de 50	130,646	8.8%	4,147,414	11.2%
50 A Menos de 100	61,413	4.2%	4,724,735	12.7%
100 A Menos de 200	31,414	2.2%	4,789,045	12.9%
200 A Menos de 500	16,798	1.1%	5,130,824	13.8%
Mas de 500	7,998	0.5%	13,572,716	36.5%
TOTAL	1,471,071	100%	37,176,839	100%

Coefficiente de Concentración (Gini) : 0.84
FUENTE: CUADRO A.2.1.

La falta de acceso, por parte de los campesinos, a recursos adecuados y suficientes (tierra, agua, crédito, tecnología, capacitación); la presión constante

10. Varios trabajos demuestran el lastre que representa actualmente el alquiler en la tierra para el empresario no propietario. Por ejemplo un estudio sobre la producción de soya en el Meta (piedemonte orinocense), muestra que los ingresos de los productores disminuyen entre un 18 y un 35% cuando pagan arrendamientos (datos 1989) de ESCALLON Y LADINO, 1989. En el Tolima el arrendamiento, \$40.000/hectárea semestre, poco menos de 100 dólares, representaba el 22% de los costos de producción del sorgo en 1988. (DUQUE Y OTROS 1989). En esta misma región el auge arrocerero subió el arrendamiento para arroz riego a \$200.000/hectárea (465 dólares) representando el 39% de los costos de producción. (RUDAS, 1989b).

de los terratenientes sobre las nuevas zonas colonizadas —y aún sobre las antiguas laderas minifundistas— y, la anulación de la participación ciudadana rural por la represión oficial y por el monopolio del espacio político por una casta de legisladores profesionalizados en el tráfico clientelista de los recursos estatales, configuran el escenario de un conflicto agrario no resuelto. Este conflicto se traduce en luchas violentas, sustentadas, de un lado, en una guerrilla con más de 40 años de trayectoria que recibe apoyo de algunos pocos núcleos de campesinos marginados de la acción estatal, quienes a su vez usufructúan de la guerrilla la protección del avance terrateniente y de cultivos ilegales. Del otro lado, una alianza entre sectores de la derecha —política y militar—, finqueros extorsionados por la guerrilla y neolatifundistas por lo regular vinculados al narcotráfico, trata de imponer un proyecto de exterminio a la guerrilla y a todo individuo que represente alguna expresión democrática. El campesinado en general, lejos de participar voluntariamente en este conflicto —con un proyecto político definido— se ve forzado a colaborar o a huir de sus parcelas.

1.3 La estructura social y económica del Sector Agropecuario

1.3.1 Articulación de diversas formas de producción agropecuarias

En Colombia no ha prosperado la producción agropecuaria a gran escala. Si bien es cierto que existen fuertes tendencias a la concentración de riquezas derivadas de la inversión y los negocios en el sector, —incluidas la comercialización y procesamiento— en los procesos de producción agrícola predominan las fincas pequeñas y medianas. De esta manera la estructura empresarial de la economía agropecuaria se contrapone a la tenencia de la tierra sumamente concentrada. Las empresas capitalistas y familiares (campesinas) conforman un complejo tejido de interrelaciones —diversas según cada región— entre sí mismas y con los terratenientes, los inversionistas, los comerciantes y los industriales (o procesadores de materia primas agropecuarias). El inversionista agrícola prefiere por lo regular aprovechar las ventajas derivadas del fraccionamiento de sus actividades en varias empresas¹².

11. El altísimo coeficiente de concentración de la propiedad territorial que está actualmente en 0.84 (Índice de Gini) no ha variado desde los años sesenta.

12. Aún en la producción azucarera, la más grande del país (después de la agroindustria campesina de la panela o azúcar no centrifugada), el cultivo está altamente fraccionado. A pesar de la fuerte concentración de la producción en unos pocos ingenios los empresarios azucareros deliberadamente no asumen sino una parte del cultivo, prefiriendo establecer una variada gama de negocios y contratos con numerosos empresarios capitalistas pequeños, medianos y grandes, varios de ellos arrendatarios de tierra, de propiedad de los mismos ingenios. En 1960 los ingenios sembraban directamente el 74.5% de la caña y en 1983 apenas el 35%.

Una cosa bastante similar sucede con el arroz, el principal cultivo capitalista del país (34% del total de la superficie agrícola capitalista). Buena parte de este cultivo es adelantado por arrendatarios capitalistas, mientras que los dueños de los molinos (en donde se hace el beneficio: secado y trillado) controlan la comercialización. El enclave bananero de exportación de la convulsiva región caribe del Urabá, es una actividad de medianas fincas y grandes negocios (participación en múltiples empresas, control parcial de la comercialización domésticas). Igualmente en la actividad ganadera es generalizada la asociación entre el inversionista y el finquero, para repartir por partes iguales el "aumento".

La articulación de la producción campesina a la actividad capitalista agraria sobrepasa el suministro de algunas materias primas y la tradicional función de proveer mano de obra barata. La empresa familiar rural constituye, en ciertas zonas, la base productiva de diversas inversiones agropecuarias: ganaderías; producción mecanizada de papa; la agroindustria panelera (azúcar no centrifugada).

Usualmente se identifica la producción capitalista con los cultivos mecanizados, pero la introducción de maquinaria no es del todo ajena a los campesinos. Por esta razón es preferible referirse de un lado a cultivos predominantemente capitalistas (cuadro No. 6) y en los cuales hay una clara división entre campesinos y trabajadores asalariados y de otra parte a cultivos predominantemente campesinos (cuadro No. 7) en los cuales la unidad familiar conforma el núcleo de la empresa (del cultivo y le imprime su peculiar racionalidad económica¹³).

De todas formas, se presenta una marcada orientación de la agricultura capitalista hacia la producción de bienes transables en el mercado externo y a la provisión de materias primas industriales, mientras que la producción campesina se dirige más que todo al mercado interno de productos de consumo directo, (ver cuadros 6 y 7).

1.3.2 Transformación y persistencia de la producción campesina

Los campesinos han venido respondiendo y adaptándose en las tres últimas décadas a la expansión de las necesidades alimentarias de las ciudades mediante profundas transformaciones en la producción y en la comercialización: adopción masiva de las tecnologías agroquímicas... sustitución de cultivos... monetización creciente de los factores de producción y de la subsistencia; drástica reducción del autoconsumo familiar y regional; surgimiento de comerciantes especializados y desplazamiento de la cabecera municipal como centro de mercadeo por canales que unen directamente las parcelas con las centrales mayoristas. Tales cambios si bien involucran a la generalidad del campesinado no han significado una mejora sustancial de las condiciones de vida sino a un número reducido de pequeños productores y acarrear una fragilidad creciente del pequeño productor frente al mercado.

1.4 Población y empleo rural

Siguiendo las tendencias de América Latina, la población rural colombiana ha venido expandiéndose lentamente. (Ver cuadro 1). La estabilización de la pobla-

13. Es tan difundida y aceptada —sin ninguna consideración crítica— una simplista distribución porcentual de las actividades agropecuarias en capitalistas y campesinas que no se pueden dejar de traer a cuento estos datos, advirtiendo, como advierte el autor, que son simplemente especulativos; e irrelevantes, añadimos. Se afirma que la economía campesina aportaría entre un 26.4% y un 43.7% del volumen de los 25 principales productos agrarios (25.1 a 40.8% del valor) y entre un 34.6% y un 42.8% de la pecuaria (de 27.3 a 33.6% del valor). Ver MACHADO, 1986.

ción rural es reflejo de la consolidación del campesinado en las tierras a las cuales ha sido reducido, las laderas andinas y las áreas más apartadas de las zonas de colonización reciente.

Cuadro 11
COLOMBIA. POBLACION SEGUN CABECERA Y RESTO (1.938-1.985)

Año	Total	Tasa de Cto.	Cabecera	Tasa de Cto.	Resto (Rural)	Tasa de Cto.	Resto/ Total
1938	8,641,801		2,514,764		6,127,037		70.90%
1951	11,062,360	2.53%	5,100,750	5.59%	6,861,610	0.87%	57.36%
1964	17,484,509	2.96%	9,093,693	4.55%	8,390,816	1.56%	47.99%
1973	22,915,229	3.05%	13,978,29	4.89%	8,936,939	0.70%	39.00%
1985	30,062,200	2.29%	19,628,428	2.87%	10,433,772	1.30%	34.71%
1990*	33,739,949	2.29%	22,610,767	2.87%	11,129,182	1.30%	32.99%

FUENTE: DANE: Censos de Población y Proyecciones de Población, Varios Números.

* 1.990 Proyectado.

Por lo regular, la legislación que ordena que además del jornal diario se le reconozca al trabajador remuneraciones adicionales y seguridad social no se cumple para los trabajadores estacionales, que por supuesto conforman el grueso de la fuerza de trabajo rural.

El salario mínimo diario (U.S \$3.0/1990) está cumpliendo su papel de fijar el límite hasta el cual baja la remuneración de los trabajadores rurales.

La composición de la población económicamente activa rural es casi un misterio por la precariedad de los datos disponibles. De todas formas, la información más consistente (URREA, 1986) estaría verificando la permanencia y expansión de la producción campesina al pasar de 37.9% a 48.0% entre 1951 y 1971 la participación conjunta de las categorías ocupacionales de "trabajadores independientes" y "trabajadores familiares sin remuneración"(Ver cuadro A1.3.)¹⁵

Los asalariados rurales en 1978 eran 1.333.000 de los cuales más del 30% trabajaban en el café, la mitad de ellos en la caficultura tradicional, predominantemente campesina, y la otra mitad en la tecnificada, predominantemente capitalista.

14. La canasta de alimentos básicos vale 1.8 salarios mínimos mensuales.

15. Estaría desmentida esta tendencia por los datos de la muestra de hogares hecha con el censo de 1985 si se le diera la credibilidad que hasta donde nos hemos informado no merece.

16. Los 400.000 trabajadores cafeteros se calculan según la demanda correspondiente al volumen de producción bajo el supuesto de que una persona está empleada 260 días al año. Datos tomados de ERRAZURIS 1987.

1.6 Condiciones de vida de la población rural

Las diferencias en las condiciones de vida entre el campo y la ciudad tienden a mantenerse a pesar de algunos ligeros progresos en las áreas rurales. Los indicadores más recientes que constrostran la situación social campo-ciudad se sintetizan en el cuadro 12.

Cuadro 12
COLOMBIA: INDICADORES SOCIALES-RURAL-URBANOS

		Rural	Urbana	Total
A	NUTRICION (1981)			
	Hogares con deficiencias calóricas*	51.3%	53.4%	52.7%
	Hogares con deficiencias protéicas*	50.2%	41.7%	44.5%
B	MORTALIDAD INFANTIL (Por mil,1981)	81.0	53.5	60.9
C	FECUNDIDAD			
	Promedio hijos por mujer (1986)	5.1	3.0	3.6
D	HOGARES CON NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS** (1985)	70.0%	30.0%	43.0%
E	ANALFABETISMO (1985)	23.8%	7.3%	11.5%
F	DESEMPLEO (1981)	6.4%	8.8%	

* Hogares con niveles de adecuación en el consumo por debajo del 100% Recomendaciones de la National Academy Council. Datos Encuesta DPN-DRI-PAN 1981. Procesados por (ESCOBAR, Irma et al. 1985), citado por MACHADO 1986.

** Porcentaje sobre el total de hogares en viviendas impropias para el alojamiento humano; o con más de tres personas por miembro ocupado cuando el jefe de hogar tiene menos de tres años de educación primaria; o con niños en edad escolar que no asisten a la escuela.

FUENTES: (A) MACHADO 1986, (B), (C), (D), y (F) Datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE en PATIÑO et al 1988.

1.7 El sistema agroalimentario

La articulación de la empresa agrícola a circuitos agroindustriales es cada vez más fuerte en el país. Algunas fábricas de alimentos, cervezas, telas, tabaco y empaques de fibras naturales (costales de fique), tienden a consolidar una integración agroindustrial horizontal con los cultivadores capitalistas (de sorgo, oleaginosas y algodón) y con campesinos (cultivadores de cebada, tabaco, ajonjolí y fique, tomate, yuca y otros productos provenientes de la empresa familiar rural). Los mecanismos de integración tienen que ver en algunos casos (oleaginosas, cebada, tabaco) con financiación parcial de la producción, asistencia técnica, compromiso de producir bajo ciertas normas técnicas y de comprar las cosechas a determinados precios.

Los circuitos agroindustriales y agroalimentarios se amplían con aquella parte de la comercialización controlada por grandes supermercados privados e institucionales (propiedad de cajas de subsidio de empleados) los cuales tienden a consolidar una clientela cautiva de productores a quienes le exigen una serie de pautas de calidad. Estos supermercados, a pesar de su creciente importancia, no concentran una porción muy significativa del mercado de alimentos de manera que el grueso de la comercialización de productos agrícolas de consumo directo está en manos de los mayoristas de las grandes centrales de abastecimiento. En el caso particular de los granos es notable simultáneamente la intervención gubernamental —que se ha ampliado a nuevos productos y nuevas zonas en el actual gobierno—.

La producción de alimentos tiende a alcanzar el autoabastecimiento del mercado doméstico (ver cuadros 3 y 13). De otro lado, la disponibilidad de comestibles se adecúa a los requerimientos mínimos nutricionales del total de la población (Cuadro 13). Pero dada la desigual distribución del ingreso el país está muy lejos de satisfacer las necesidades reales nutricionales de un amplio sector de la población. Esta situación se refleja en la evolución de los siguientes indicadores reseñados en el Cuadro 13. Según algunos datos oficiales el porcentaje de personas que en 1981 no alcanzaban a comprar la canasta mínima de alimentos se acercaba al 50%, situación que parece no haber cambiado sustancialmente. (Ver todos estos datos en el cuadro 13).

La evolución del consumo de alimentos ha tendido a aumentar la participación de los frescos de tal manera que las carnes, las hortalizas y las frutas han venido ganando un mayor peso en la canasta de alimentos frente a los procesados. (Cuadro 14). Esto es el resultado de dos fenómenos: cambio en los hábitos alimenticios y estrechés de los ingresos para comprar productos manufacturados. Excepuando las pastas, el pan, los aceites y la leche pasteurizada o pulverizada la industria de alimentos no impacta el consumo de los hogares de ingresos bajos. Sin embargo el amplio mercado de las clases medias y altas ha propiciado una evolución sostenida de este sector industrial.

17. Es de advertir que los estudios recientes sobre pobreza realizados por el Proyecto DANE - PNUD - UNICEF - DNP, arrojan datos completamente diferentes: estudiadas las 13 ciudades más importantes —que concentran el 40% de la población colombiana— se encuentran que el 27% de los hogares son pobres (gastos menores al valor de la canasta de consumos básicos) y tan sólo el 31% son indigentes (gastos menores que el valor de la canasta de alimentos mínimos) (Muñoz, 1988). Este estudio trabaja con la información de gastos de los hogares en lugar de la de los ingresos y define una canasta de alimentos al parecer un poco menos costosa que la utilizada en este estudio. Esta última fue la definida por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en 1984 (equivalente a 1.8 salarios mínimos). Esta canasta la deflactamos con una distribución de ingresos adecuada para hacer la comparación referida.

18. No contamos, por ahora sino con datos de participación en el gasto que obviamente están distorsionados por el efecto precio.

Cuadro 13
EVOLUCION (SESENTAS A OCHENTAS) DE INDICADORES DE
CONSUMO, NUTRICION, GASTO Y SUFICIENCIA ALIMENTARIA

	Sesentas	Ochentas
1. CONSUMO APARENTE (Por persona)		
Calorías Unidad/día por persona	1.925	2.322
Proteínas gramos/día por persona	45.9	56.1
2. ADECUACION (Disponibilidad/Recomendaciones)		
Calorías		102.0%
Proteínas		99.0%
3. DESNUTRICION		
Personas con deficiencias calóricas	40%	52.7%
Personas con deficiencias proteicas	40%	45.5%
4. GASTO EN ALIMENTOS Gasto total		
Promedio Nacional		48.8%
Hogares más pobres (51% del total de hogares)		98.0%
Hogares más ricos (6.6% del total de hogares)		14.4%
CAPACIDAD DE COMPRA DE CARNES		
Precio kilo carne res sin hueso/salario mínimo diario		1.7
Precio kilo pollo con hueso/salario mínimo diario		1.5
Salario mínimo diario 1990. (Pesos)		1.368
Salario mínimo dólares V.S. **		2.6
5. AUTOSUFICIENCIA AGROPECUARIA		
Cereales	93.0%	78.0
Oleaginosas	65.7	63.6
Lácteos	99.7	99.9
Carnicos	100.0	100.6
Fríjol	100.0	95.5
Tubérculos, Hortalizas, Plátanos, Frutas, etc.	100.0	100.0

FUENTES: (1) a (4) Datos de diversas fuentes recopilados por un proyecto UNICEF- DNP-ICBF (PATIÑO et. al. 1988), (5) MACHADO 1986.

* Carne de baja calidad

** Según una tasa de cambio promedio anual estimado en \$517.1

Cuadro 14
CAMBIO EN EL CONSUMO DE ALIMENTOS

	Ingresos Bajos			Ingresos Medios		
	1953	1970	1985	1953	1970	1985
CEREALES	23.2	19.1	16.3	20.4	15.9	13.4
TUBERCULOS	14.8	14.3	9.5	10.9	11.1	6.5
HORTALIZAS	3.8	6.2	9.0	4.7	7.0	8.9
FRUTAS	1.5	3.9	4.6	2.9	7.0	6.7
GRASAS Y LACT.	17.6	19.3	18.4	23.1	21.0	20.4
CARNES	24.5	23.0	27.8	25.5	25.3	29.7
VARIOS	14.6	14.2	14.4	12.5	12.7	14.4

FUENTE: DANE

2. POLITICAS MACROECONOMICAS Y SECTORIALES

De acuerdo con la discusión en la sección anterior, es claro que el sector agropecuario ha sido y sigue siendo de gran importancia dentro de la economía colombiana, bien sea en términos de su contribución al PIB, su participación en la generación de divisas, su absorción de mano de obra, o su incidencia en la suficiencia y seguridad alimentaria. Sin embargo, en cuanto al impacto de las políticas económicas durante las últimas cuatro décadas, al igual que en los demás países de América Latina, ha habido un doble sesgo: en primer lugar, un sesgo general en favor de la industria, que ha dado como resultado el ensanchamiento de las disparidades entre los sectores urbanos y rurales; y segundo, dentro del mismo sector agropecuario, un sesgo hacia políticas de fomento a la producción capitalista, a expensas de la agricultura campesina.

2.1 Políticas Macroeconómicas 1950 -1980

En el primer plan nacional de desarrollo elaborado en los años de postguerra, "Bases para un Programa de Fomento para Colombia", la agricultura recibió un lugar destacado: según el BIRF, el desarrollo económico del país dependía del aumento de la productividad agrícola, "no sólo porque de allí surgirá una cantidad mayor y más diversificada de alimentos, fibras y productos de exportación, sino también y principalmente, porque ello dejará mano de obra disponible para la producción de otras cosas" (BIRF, 1950: 415). Pero este plan, como el Plan Decenal de 1961 y en los cinco planes posteriores de las décadas de los años 70s y 80s, en la medida en que se fundamentaba en la estrategia de desarrollo "hacia adentro", se le asignaban a la agricultura unas funciones esencialmente pasivas: de abastecimiento a la industria con productos intermedios, provisión de mano de obra para la expansión fabril, o suministro a las ciudades de productos alimentarios de bajo precio.

No sería una exageración decir que en los planes nacionales de desarrollo, y en la política macroeconómica, la agricultura se ha colocado en segundo plano, detrás de las políticas de desarrollo de los sectores manufacturero, minero o de la construcción (Martínez, 1982). Durante los años 50s, y la primera mitad de la década de los 60s, Colombia seguía una política de desarrollo fundamentada en el fomento del sector industrial. Los instrumentos preferidos fueron las tarifas arancelarias y las restricciones a las importaciones, especialmente las de bienes de consumo. A pesar de las fuertes presiones para reducir el nivel de protección en el período de postguerra, los problemas crónicos de balanza de pagos asociados con este modelo de industrialización no permitían la liberación de importaciones. De hecho, en varias ocasiones durante los años 50s y 60s fue necesario la ampliación de las restricciones. En cuanto al manejo de la tasa de cambio, como resultado del desequilibrio externo, se decretaron sucesivas devaluaciones desde mediados de los 50s hasta 1967; pero, según Díaz-Alejandro (1972; 1976), la moneda nacional seguía sobrevalorada.

A partir de 1967, la política de desarrollo experimentó el viraje más significativo del período de la postguerra. Sobre la base de un diagnóstico que destacó la ineficiencia del patrón vigente de industrialización, se adopta una estrategia de fomento de exportaciones no tradicionales, política cuyos instrumentos más importantes fueron los estímulos tributarios y crediticios y una política cambiaria de devaluación gradual (Perry, 1978). No hay duda sobre el éxito de esta estrategia en cuanto a las exportaciones manufacturadas. También en el sector agropecuario la política tuvo resultados notables. Si en los años 60s las exportaciones (sin café) representaban alrededor del 5% de la producción del sector, en la siguiente década, esta proporción había aumentado al 8% (Kalmanovitz, 1982: 106-108). Pero en las exportaciones agropecuarias aumentaron tan solo en la primera mitad de la década; ya a partir de 1976, comenzaron a perder participación en las exportaciones totales (Rojas, 1986).

No obstante el aparente cambio de estrategia, los bienes manufacturados seguían beneficiándose de una fuerte protección efectiva: en 1969, las tasas de protección para bienes de consumo no durables y durables era, respectivamente, el 30.5% y el 36.5%, y para maquinaria —incluso la maquinaria agrícola— sobrepasaba el 100%, mientras los productos agrícolas recibían protección baja o negativa (ver Thoumi, 1981). Por otra parte, a lo largo de las últimas dos décadas, en relación con los demás bienes exportables, el sector ha recibido una proporción muy baja de los estímulos tributarios y crediticios. Es decir, al igual que las demás políticas, la política de exportaciones ha tenido un sesgo “no agrícola”.

19. Sin embargo, parece que en los años 70s sólo una tercera parte de las nuevas exportaciones provenía de este sector; el restante fue representado por bienes manufacturados (Flores, 1982).

Aun cuando durante algunos años, la nueva estrategia probablemente favorecía la agricultura, desde mediados de los 70s, las políticas macroeconómicas comenzaron nuevamente a minar su crecimiento. En primer lugar, como respuesta al aumento de las presiones inflacionarias provenientes de la "bonanza cafetera", se redujo el ritmo de devaluación cambiaria: mientras el índice de la tasa real de cambio pasó de 87.2 en 1967 a 107.9 en 1972, ya en 1981 había descendido otra vez a 83.7 (1975 : 100). Es probable que la sobrevaloración haya reducido los costos de los insumos importados para la agricultura, pero dado que el componente importado del costo de producción en este sector no supera el 15%, dicha reducción no tuvo una incidencia muy grande en la estructura de costos.

Más importante, es el hecho de que paralelamente a esta política cambiaria, se hayan aplicado políticas monetarias y fiscales restrictivas, las cuales mitigaron cualquier efecto positivo de la política cambiaria. Por ejemplo, aunque a lo largo del período 1950-1980 la disponibilidad de crédito no ha sido considerada un problema crónico para el sector agropecuario en Colombia, de todas maneras, es claro que en este período la política monetaria redujo los recursos crediticios, que crecieron a una tasa inferior al incremento de la producción agropecuaria (Jungito, 1978)²⁰. Al mismo tiempo, se presentaba un aumento constante de las tasas de interés —tanto para crédito privado como estatal— tendencia que sin duda contribuyó a reducir aún más la rentabilidad del sector.

Finalmente, la política fiscal se sintió con especial fuerza en el presupuesto de inversión de las distintas entidades adscritas al Ministerio de Agricultura, el cual se redujo en un 10% en términos reales, entre 1975 y 1979. Cuando se considera que las inversiones estatales han constituido una de las más importantes fuentes de crecimiento del sector agropecuario en Colombia, y que han condicionado la inversión privada (Bejarano, 1985), no sorprende las caídas en la producción y/o en el área sembrada en muchos cultivos desde mediados de la década de los 70s.

2.2 Políticas Sectoriales 1950-1980

Según los datos comparativos disponibles sobre América Latina en el período 1950-1980, en Colombia el gasto estatal en agricultura por hectárea ha estado por encima del promedio de la región (Elias, 1985). Pero la proporción del gasto total dirigida al sector agropecuario ha variado en forma significativa, reflejando la cambiante prioridad de este sector dentro de la política económica. Durante la década de los 50 el gasto en agricultura representó sólo el 5% del gasto estatal total, pero en los años 60 se hizo evidente una expansión habiendo

20. Como han anotado varios críticos (Montes, 1986), la incapacidad de controlar otros componentes de la expansión de la base monetaria, por ejemplo el déficit fiscal, implicó restricciones sobre todo en la capacidad del sector financiero para crear crédito; así, el encaje pasó de 0.18 en 1965 al 0.69 en 1980.

llegado al 8% aproximadamente y como se mencionó atrás, en la década de los 70s, experimentó una caída, en términos reales. Así, en 1979 se había reducido al 3.3% del gasto estatal total, reducción más que proporcional a la pérdida de participación del sector en el PIB total. (Montes, 1986)²¹.

El aumento del gasto en la agricultura en los años 60 fue acompañado por un cambio de énfasis en la política sectorial, al ser desplazada la cuestión de la "modernización" de la producción por la cuestión social. Los primeros planes de desarrollo en los años 50s y 60s, se habían dirigido a incrementar la productividad agrícola, mediante políticas crediticias o tributarias, tales como la actualización de los avalúos catastrales y la aplicación de un impuesto predial, con el propósito de estimular la utilización más intensiva de la tierra (Martínez, 1986). Pero la estrategia desarrollista cedió su lugar a una estrategia reformista, dirigida hacia la solución de los problemas sociales y económicos de la población rural. El surgimiento de esta estrategia reformista está relacionada con estrategias dirigidas a poner fin a los múltiples procesos de violencia en las zonas rurales en los inicios del período del llamado Frente Nacional (Oquist, 1978; Pécaut, 1987). Al mismo tiempo las políticas sociales de la Alianza para el Progreso impulsaron las alternativas reformistas —tanto en el sector rural como en las grandes ciudades— para hacer frente a la amenaza de revolución (García, 1986).

2.2.1 Reforma Agraria, Colonización y Desarrollo Rural Integrado

Se planteó como instrumento fundamental de la nueva política la reforma agraria, estructurada en las leyes 135/1961 y 1/1968, y cuya operacionalización fue encargada a una nueva entidad descentralizada, INCORA (Instituto Colombiano de Reforma Agraria), que además de redistribuir tierras, administró un programa de crédito supervisado, financiado con préstamos externos, para apoyar a los beneficiarios de la reforma. Las distintas investigaciones sobre la reforma agraria en los años 60s han coincidido en señalar un mínimo impacto sobre la estructura de tenencia (Betancourt, 1971; Moncayo y Rojas, 1978). En los años 20 entre 1962 y 1982, afectó máximo 900,000 hectáreas, equivalentes al 2.5% de la tierra dentro de la frontera agrícola. En realidad, parecía haber estimulado la mayor utilización de tierras para evitar expropiación; así, según algunos de sus críticos, a pesar de la retórica social de la reforma, su real significado económico y social fue haber consolidado la "vía terrateniente" de desarrollo agrícola (Kalmanovitz, 1982).

A finales de la década de los 60s, el movimiento campesino —Liderado por la ANUC (Asociación Nacional de Usuarios Campesinos)— emprendió una estrategia agresiva para resistir las expulsiones "preventivas" de los aparceros

21. Por ejemplo, para el período 1970-1975, el gasto en adecuación de tierras era el 0.24% del PIB agropecuario; y en 1975-1980 esta proporción cayó al 0.10% (DNP, 1987).

en las haciendas y presionar una mayor aplicación de las leyes de reforma agraria, una estrategia que dió lugar a numerosas recuperaciones de tierras (Gómez, 1975; Bagley y Botero, 1978). Pero esta estrategia, en vez de dinamizar la reforma, generó una reacción defensiva por parte de la clase terrateniente, y en 1974 el llamado Pacto de Chicoral, logró poner fin al breve experimento de redistribución de tierras. A partir de esta fecha, y hasta el actual gobierno del presidente Barco (1986-1990), la actividad del INCORA se ha limitado a la titulación de baldíos y a la ejecución de algunas pocas inversiones complementarias.

Lejos de haber realizado una redistribución significativa, los programas de la reforma agraria se han concentrado en el apoyo a la colonización espontánea mediante la titulación de tierras en las áreas de colonización reciente, o han estado dirigidas a la regulación de la extinción de dominio cuando los colonos se asientan en tierras reclamadas por poseedores de títulos. De esta forma, entre 1962 y 1982 el INCORA había expropiado 61,866 hectáreas, recibido por cesión 353,193 y comprado 424,734 —dotando de tierras a unas 35,000 familias, una proporción absolutamente marginal de los campesinos sin acceso adecuado a tierra (calculados en más de un millón de familias)—. Entre tanto, se ha declarado la extinción del dominio en 3,621,289 hectáreas y titulado 6,534,472 en los baldíos nacionales (Machado, 1984). Si bien el INCORA por la vía de la titulación ha tratado de asentar finqueros pequeños y medianos (máximo 450 hectáreas, y un promedio de 29), por la vía de los mercados de tierras e incluso de la violencia, el colono campesino, ha sido sustituido por el latifundista.

Al igual que en los demás ejemplos de contra-reforma agraria en América Latina en los años 70s, en Colombia el sustituto para esta fracasada política reformista —además de la colonización— fue una estrategia de desarrollo rural integrado, cuya concepción y ejecución se debían a programas de agencias internacionales (de Janvry, 1981: 224-254). El programa DRI comenzó en 1975, durante el gobierno del presidente López (1974-1978), con financiación del BID y la agencia canadiense CIDA (Grindle, 1986: 160-174). Se ha extendido su cobertura territorial, pero hasta mediados de los 80s, no ha experimentado grandes cambios en sus objetivos, los cuales siguen enfatizando, en orden de importancia, el aumento de productividad (mediante, crédito, asistencia técnica, capacitación y facilitamiento del mercadeo), la dotación de infraestructura (vías, acueductos y electrificación), y la ampliación de programas sociales.

En cierta medida, la creación del DRI ayudó a delinear institucionalmente un conjunto de políticas agrarias, sino reformistas, por lo menos de corte redistributivo. Pero no hay duda de que significó el retorno a una política desarrollista en el campo, que se caracterizó por su énfasis sobre crecimiento, dejando sin solución los problemas sociales fundamentales (Machado, 1983). Finalmente, hay que anotar que el impacto del DRI sobre la economía campesina se suma al de una serie de factores que también han incidido en las transforma-

ciones recientes del campesinado; de manera que no se le puede adjudicar a este programa un papel protagónico en este complejo proceso.

2.2.2. Desarrollo Tecnológico

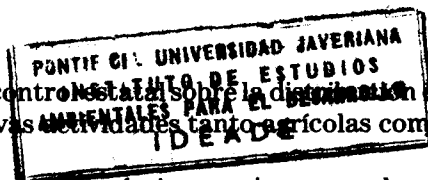
Volviendo a la década de los 60s, en esta época se introdujeron cambios importantes en las políticas sectoriales. Si en los cincuentas, en materia de política de desarrollo tecnológico, las pocas acciones estatales fueron realizadas por el mismo Ministerio, mediante la División de Investigación Agrícola, y algunos institutos dispersos, en 1963 se dió el traspaso de casi todas las actividades de investigación, extensión y transferencia de tecnología a una entidad descentralizada, ICA (Instituto Colombiano Agropecuario), con lo cual se impulsó la generación y aplicación de nueva tecnología agropecuaria, especialmente en el área de semillas mejoradas (Atkinson, 1970).

Cabe destacar el hecho de que, desde sus comienzos, la función investigativa del ICA se ha concentrado en el desarrollo de cultivos comerciales, especialmente aquellas materias primas utilizadas por la industria nacional, y en menor medida en los productos alimenticios de mayor importancia (Torres y Balcázar, 1985). Sin embargo, en los años 70s, se presentó un cambio en el énfasis del ICA, hacía cultivos tradicionales, en su mayoría, alimentos de consumo masivo; aunque en sus principios el nuevo enfoque enfrentó problemas de compatibilidad con las técnicas de producción campesina. El ICA fue ampliando gradualmente su planta de personal tendencia reforzada por las nuevas demandas del programa DRI a partir de 1975, puesto que el ICA ha sido la entidad de mayor importancia dentro de este programa. Así, durante su primera década de funcionamiento, los gastos del ICA para investigaciones subieron constantemente, de 16 millones (pesos 1970) en 1964 a 115 millones en 1971. Pero, los gastos en investigación se redujeron al igual que los demás gastos estatales en agricultura, a raíz de las políticas fiscales aplicadas durante la segunda mitad de la década de los 70s (Chaparro, et al, 1982). Así, mientras en el período 1970-1972 las inversiones del ICA para investigaciones representaron el 0.5% del PIB sectorial, ya en 1977-1979, habían caído al 0.2% .

2.2.3 Crédito

En el área de crédito, a mediados de la década de los 60s, se creó otra entidad especializada, el Fondo Financiero Agrario (FFA), para colocar crédito subsidiado en el sector. Desde los años 50 se había utilizado la banca comercial; por ejemplo, la Ley 26 de 1959 estipulaba que los bancos colocaran el 15 % de sus depósitos a la vista y a término en préstamos obligatorios, con condiciones preferenciales (Vélez, 1974). Dada que la aplicación de este mecanismo quedaba en manos de los bancos privados, era difícil lograr la planeación del crédito de fomento. Con la creación del FFA, un fondo de redescuento manejado por el Banco de La República, (a partir de 1973, Fondo Financiero Agropecuario

-FFAP), se fortaleció el control sobre la distribución de los préstamos y se amplió el crédito a nuevas actividades tanto agrícolas como pecuarias.



Frente a políticas macroeconómicas nocivas para el sector agropecuario, la política de crédito ha representado tal vez la más importante estrategia compensatoria. En los años 50s y 60s se muestra una asignación de recursos más o menos proporcional a la participación del sector en el PIB. Además, de la misma forma que otros países latinoamericanos, el crédito de fomento ha tenido un componente significativo de subsidios, con tasas de interés efectivas negativas. Según un estudio reciente, el subsidio implícito en el crédito agropecuario en los años 60s equivalía al 2.6% del PIB sectorial (García y Montes, 1986). Pero, en los años 70s, esta situación cambió: a pesar de haberse racionalizado la política de crédito mediante la creación del FFAP, la aplicación de políticas monetarias —que incidieron en los mayores costos de captación de recursos— redujo continuamente la participación del sector agropecuario en los nuevos préstamos del sistema financiero del 20.9% en 1974, al 16.1% en 1979²². De otra parte, el subsidio implícito cayó al 1.9% del valor de la producción del sector.

Por último, varias evaluaciones oficiales (DNP, 1975; BID, 1976; MAG, 1978c), han anotado que el crédito del FFAP, otorgado por la banca comercial y estatal de acuerdo con criterios convencionales —es decir, según una evaluación del nivel de riesgo y con garantías de pago que no pueden dar los productores campesinos (DNP, 1975)— ha sido sesgado en favor de los productores intermedios y grandes. Claro que ha habido un mecanismo crediticio especializado, la Caja de Agraria, para la canalización de préstamos a los productores campesinos; históricamente, entre el 40% y el 60% del valor de sus préstamos se distribuye entre los pequeños productores. Sin embargo, en los años 70s esta entidad vivía un proceso de debilitamiento, que requirió intervenciones del gobierno central en 1976 y en 1978, cuando éste asumió una parte de la deuda, y cuyo resultado ha sido una reducción de su participación en el crédito agropecuario del 56.1% del total de créditos al sector en 1975 al 38.9% en 1980. Desde luego, las condiciones del crédito de fomento de esta fuente también fueron afectadas por las políticas monetarias de los años 70s (Caja Agraria, 1986)

2.2.4 Comercialización y Precios

Las políticas de comercialización, de control sobre la oferta de productos agropecuarios y de precios, estuvieron a cargo del INA hasta 1968, y a partir de esta

22. Aunque se ha controlado en cierta medida el aumento de las tasas de interés de los préstamos FFAP, se han incrementado los costos de captación de recursos hasta el punto de que se ha ido reduciendo el margen para los intermediarios financieros, incidiendo en la disminución de la participación de la banca comercial en el crédito de fomento.

23. Es más, se estimó a mediados de los 70s que el 65% del aumento del crédito del FFA y el FFAP podía ser atribuido a mayores costos de financiamiento por hectárea, y sólo el 23% a la incorporación de nuevas áreas de siembra (ver Araya, et al, 1975).

fecha, del IDEMA. El INA utilizó como mecanismos principales los precios de sustentación y el control de importaciones, pero tuvo poca capacidad en el manejo de existencias, así como en la determinación de precios. El IDEMA asumió las funciones del INA, y a partir de 1969-1970 comenzó un programa de inversión para aumentar su incidencia en el control de precios a través de la ampliación de su infraestructura de almacenamiento, manejado en parte por una entidad asociada INAGRARIO. Aun cuando hubo un aumento de la participación de IDEMA/INAGRARIO en la capacidad de almacenamiento, todavía en 1977, fue bastante limitada: en centros de consumo o puertos, sólo el 13.5% de la capacidad total de almacenamiento; en centros de acopio regionales el 16.4%; y en centros de acopio locales, el 21.8% (MAG, 1977).

Junto con la intervención del IDEMA, se activaron otros instrumentos de la política estatal de comercialización entre los cuales sobresalen la promoción de facilidades para el comercio mayorista de alimentos, con la creación de corporaciones regionales de mercadeo, de carácter mixto: el primer intento se hizo en Bogotá, con la creación de CORABASTOS (MAG, 1986b). Además de su función de administración de la infraestructura, estas corporaciones debían haber desarrollado programas de acopio, procesamiento y manejo de existencias (Silva, 1984). Si bien han solucionado algunos problemas urbanísticos, localizando en sitios relativamente adecuados el comercio al por mayor de alimentos, no se han adelantado políticas de mercadeo coherentes con los objetivos planteados (Corrales, et al, 1989).

Una excepción a esta crítica la constituye la creación de un sistema de mercados detallistas callejeros itinerantes que en el caso de Bogotá son controlados en buena parte por los comerciantes de CORABASTOS: los "mercados móviles urbanos", promovidos inicialmente por el DRI. Aunque estos mercados se han consolidado, han adolecido del control estatal o comunitario. Esta situación refleja un problema más general de las centrales de abastos: la ausencia de un poder regulador para vigilar su funcionamiento y corregir fallas como la especulación en mercancías, espacio y mercados de financiación (Corrales, 1989).

Sin duda, la debilidad et al institucional en esta estructura comercial explica en parte los grandes problemas en la comercialización para el sector campesino. En términos generales, el mercadeo de productos tradicionales, como yuca, plátano, papa, frijol, y maíz se ha caracterizado por graves deficien-

24. Se ha acusado al IDEMA en varias ocasiones de haber aprovechado su monopolio sobre importaciones en tal manera que la diferencia entre los precios de compra internacionales y los precios de venta internos se utiliza para generar ingresos apreciables (Dudley y Sandilands, 1972); aunque esta política ha sido un soporte financiero para las demás acciones del IDEMA, es claro que a veces ha desestimulado la producción nacional, especialmente en los casos de trigo y maíz.

cias en las vías de comunicación, y la escasez de centros de acopio, bodegas e instalaciones para sus productos perecederos. Pero como se vió anteriormente la situación ha ido cambiando con el proceso de transformación de la producción rural, de tal manera que en medio de la precariedad general de las carreteras, pero en el contexto de una ampliación notoria de la red vial, los comerciantes rurales han podido conformar un sistema heterogéneo de mercadeo que va desde mercados estrictamente locales de alta eficiencia y reducidos márgenes de comercialización hasta mercados caracterizados por ineficiencia extrema en donde prima la especulación de los intermediarios.

Por otra parte, la política de comercialización demuestra claramente la contradicción entre la política macroeconómica y las políticas sectoriales en los años 70s. Una parte integral del sistema de comercialización ha estado conformado por los almacenes generales de depósito (AGD), que además de almacenamiento ofrecen una fuente importante de financiación, mediante el certificado de depósito y el bono de prenda, expedido por el AGD sobre este certificado²⁵. Este sistema permite al productor recibir crédito de los bancos, los cuales a su vez redescuentan los bonos en el Banco de la República. Dado que es la Junta Monetaria quien determina los productos elegibles, precios básicos, márgenes y las tasas de descuento y redescuento, el manejo de los recursos de crédito del sistema de bonos de prenda ha estado siempre sujeto a las políticas de control de la oferta monetaria (DNP, 1979). Así las cosas, mientras en los años 60s se aumentó el cupo de redescuento para bonos de prenda, a lo largo de la década de los 70s se redujeron: en 1970 era el 7.1% de la base monetaria, y cayó al 2.0% en 1980²⁶.

En cuanto a la política de precios, se presenta una tendencia parecida: en los años 60s el precio del mercado para la mayoría de productos se mantenía muy cerca al precio de sustentación. De hecho, varios estudios indicaron que el control de precios fue más efectivo precisamente en los productos, como arroz y trigo, y en menor medida frijol, para los cuales el IDEMA tenía mayor capacidad de almacenamiento (Araya, et al, 1975). En teoría, los precios de sustentación se fijan según los costos de producción; sin embargo, ha habido una política restrictiva —que pareciera premeditada— de aumentos en los precios de sustentación por debajo de la inflación, y más importante, por debajo del incremento de los costos de producción. Esta política, en combinación con las demás políticas discutidas anteriormente, reforzó el deterioro de los precios relativos del sector. Según Guterman (1989), han sido suficientemente altas las elasticidades precio de la oferta para que dicha política diera un desestímulo fuerte a la producción agropecuaria nacional, especialmente en el período 1975-1980 y

25. Los AGD son generalmente sociedades anónimas, privadas, en su mayoría filiales de los bancos comerciales.

26. Al mismo tiempo, los precios básicos fijados por la Junta Monetaria se redujeron en términos reales: a finales de la década de los 70s llegaron al 61% de su valor en 1968.

particularmente en los productos exportables o importables (capitalistas) aunque, también en el largo plazo los cultivos predominantemente campesinos responden positivamente (BEJARANO, 1989).

2.2.5 La Política Cafetera

Finalmente, hay que destacar una excepción importante a estas fluctuaciones de las políticas y del desarrollo de la planeación agrícola a partir de 1950, que es la economía cafetera, la cual tiene, en efecto, sus propias políticas definidas desde la década de los años 30. Excepcionalmente, los instrumentos de política cafetera en el país han obedecido más a un horizonte de largo plazo que a la coyuntura agrícola misma, y se ha articulado más a las políticas macroeconómicas que sectoriales. En este caso los actores principales, en la fijación de las políticas, son la Federación Nacional de Cafeteros (FEDECAFE) y el Ministerio de Hacienda —y no el Ministerio de Agricultura— mediante el manejo del Fondo Nacional de Café.

La autonomía de la política cafetera ha llevado a una situación en la cual el Fondo Nacional de Café se perfila como una entidad de carácter público, pero administrada por un organismo gremial privado como es FEDECAFE, mediante contratos a diez años (el último contrato se firmó en 1988). Como se planteó anteriormente, casi todas las políticas, de precios, producción, reintegros, etc., las determinan las negociaciones directas entre el Ministro de Hacienda y el Comité Nacional de Cafeteros —organismo directivo de FEDECAFE— bajo los siguientes objetivos: garantizar la compra de la cosecha, estabilizar los precios internos de café, mantener un manejo adecuado de los inventarios y minimizar el impacto monetario y cambiario de las bonanzas y destorcidas cafeteras que se presentan periódicamente en las últimas décadas.

2.3 Políticas Macroeconómicas y Sectoriales 1980-1988

El panorama anterior sugiere que aún antes de iniciarse la recesión económica de los años 80s, el sector agropecuario colombiano enfrentaba varios obstáculos relacionados en primer lugar, con el modelo de desarrollo, dentro del cual las políticas industriales siguen siendo prioritarias, a pesar de los cambios de mediados de los años 60s; y en segundo, con el conjunto de políticas macroeconómicas de corte neoliberal aplicado en el segundo quinquenio de los años 70s. Al tiempo que la recesión y las políticas de ajuste tuvieron impactos negativos sobre el desempeño del sector en los años 80s, exacerbando algunos de sus problemas existentes, hubo factores específicos que mitigaron sus efectos.

27. Debe añadirse que la Federación adelanta programas de desarrollo en las zonas cafeteras habiendo ejecutado entre el 6 y el 20% del gasto público dedicado a estos programas. (Según datos de la Contraloría procesados por Delgado, 1987).

Si en los años 70s la economía crecía a una tasa anual superior al 5% , entre 1980 y 1982 la tasa de crecimiento del PIB se reducía en forma continua, de 4.1% en 1980, al 2.3% en 1981, y al 0.9% en 1982. A partir de 1983, se comenzó un proceso lento de recuperación, llegando a tasas de crecimiento superiores al 3% en 1984-1985 (ver Cuadro XX). No hay duda que, comparado con lo ocurrido en otros países latinoamericanos fueron menos fuertes los efectos de la recesión mundial sobre la economía colombiana (Berry, 1987), debido en gran parte al menor nivel de endeudamiento externo y a la disponibilidad de reservas generadas en la bonanza cafetera. Además, aunque al llegar a 1984-1985, se requerían políticas de ajuste, éstas resultaron ser mucho menos ortodoxas que las recetas recesivas aplicadas en los países vecinos.

Otra característica particular del caso colombiano en la década de los 80s, y relacionada con el proceso político doméstico, fue el mantenimiento del gasto estatal en programas sociales, y especialmente en el campo, mediante un programa de inversión —el “Plan Nacional de Rehabilitación”— dirigido a las regiones menos desarrolladas, o con conflictos armados. Por otra parte, después de un año de debate, se reactivó parcialmente la reforma agraria, mediante Ley 30/1988, que ha enfatizado la compra de tierras, en vez de su expropiación (ver Arango, 1988). El INCORA pretende adjudicar —vender— unas 400,000 hectáreas en este período presidencial, pero todo parece indicar que las limitaciones del presupuesto no permitirían llegar al límite de las 300,000²⁸.

Como consecuencia de estos programas, la tendencia decreciente del gasto estatal en agricultura se frenó durante la primera mitad de los años 80, registrando en los dos primeros años del actual gobierno, (1986-1990) un ligero aumento al 4.5% del gasto estatal total²⁹.

En cuanto a las políticas de ajuste, hay que destacar que, a diferencia de los demás países de la región, Colombia llegó a un programa de ajuste voluntario, en razón del deterioro marcado de sus principales agregados macroeconómicos y no por la incapacidad de pagar su deuda externa. Así, el programa de ajuste buscaba como principales objetivos, la disminución del déficit del sector público y un control de las reservas internacionales y de las variables monetarias, con el fin de asegurar el flujo internacional de crédito voluntario, en particular de la banca comercial. Las políticas fiscales buscaron controlar el gasto público y aumentar los recursos, destacando este último aspecto, mediante el incremento en la recaudación de impuestos, para lo cual las políticas mas importantes fueron la sustitución del impuesto a las ventas por un impuesto al valor agre-

28. Entrevista, Oficina de Planeación de INCORA.

29. Cifras para los años 1986-1989. Para este último año, cifra provisional de la Contraloría General de la República. Se anota, sin embargo, que su participación para los años 1988-1991 sería alrededor del 3.3% (OPSA, 1989b: 9).

gado IVA, con mayores tasas y la ampliación de la base gravable. Las políticas fiscales surtieron efectos inmediatos, logrando una disminución rápida del déficit del sector público, al pasar de niveles de 6 a 7% del PIB en 1983-1984 al 3% aproximadamente en 1985.

En el caso de las políticas cambiarias, se buscó controlar la rápida disminución de las reservas internacionales a través de dos medidas: aumento de las exportaciones, incentivadas con un incremento de la devaluación gradual, alcanzando el 50% y 32% en 1985 y 1986 respectivamente, y control de las importaciones mediante la ampliación de las listas prohibidas y previas durante 1985. Aunque la devaluación sin duda favorece al sector agropecuario, una vez más, otras políticas redujeron el impacto positivo de la política cambiaria. En primer lugar, la creación de nuevos impuestos al comercio exterior —política motivada por cuestiones fiscales— redujó las importaciones, e incidió en la estructura de costos de producción agropecuaria (Martínez, 1987). En 1978, la maquinaria agrícola era sujeta a un gravamen del 2.0%, recargos sobre valor CIF del 6.5% y sobre FOB el 2.0%, gozando de excepciones al IVA. Esta situación cambió de manera drástica con la Ley 50 de 1984, al subir el arancel al 3.0% , el recargo CIF al 14.5% y, agravando más las cosas, se le aplicó a las importaciones de maquinaria el 10% por concepto de IVA.

Es más, a pesar de una década de políticas de corte neoliberal, que siempre han planteado la apertura de la economía nacional, todavía en 1985, la protección arancelaria nominal para bienes de consumo no duraderos y duraderos estaba por encima del 45%, la de bienes de capital para agricultura en 17.3% y la de equipo de transporte en 30.6% (Cubillos y Torres, 1987). El impacto combinado de estas políticas tributarias y arancelarias se tradujo en una reducción significativa del número anual de tractores importados en los años 80: se pasó de un promedio anual de 2,289 en los 70 a 1,340 en 1980-1987 (Leguizamo, 1988). Las medidas también afectaron a la agricultura campesina, para la cual los impuestos y aranceles sobre importaciones de semillas subieron del 17.4% en 1980 al 27.7% en 1985, y sobre herramientas y equipos del 24.4% al 36.4% durante el mismo período (DNP, 1987)³⁰.

Finalmente, el control al aumento de la base monetaria originó una disminución del crédito al sector privado —el fenómeno de “crowding out”— ya que la mayor parte de la expansión de la base se destinó a la financiación del sector público, en claro detrimento del sector agropecuario. Se ha señalado que el impacto limitado del proceso de ajuste en Colombia se debe a que el crédito de fomento creció a la par con la inflación pero hay que anotar que su crecimiento

30. Para los campesinos que utilizan maquinaria agrícola la escasez de maquinaria suscita una situación más crítica —que para los capitalistas— ya que el acceso, por lo regular a través del arriendo, se entraba gradualmente.

ha estado por debajo del aumento de los costos de producción (ver Caja Agraria, 1986). Es más, las condiciones del crédito de fomento se han empeorado: como resultado de las políticas monetarias los costos de captación de recursos para el FFAP han subido, y con ellos las tasas nominales de interés. Cabe anotar que mientras a principios de la década de los 70s, las tasas del FFAP eran negativas en términos reales, en los años 80s se ha ido eliminando el subsidio implícito en el crédito de fomento al sector (Rivera, 1989).

3. PLANEACION Y PLANEACION AGROPECUARIA EN COLOMBIA

En esta parte, se describe la evolución de la planeación agropecuaria en Colombia a lo largo de las últimas tres décadas. Aunque este capítulo es esencialmente descriptivo/analítico, se parte de una concepción claramente normativa: en principio, la planificación puede constituir un instrumento idóneo para orientar el proceso de crecimiento económico hacia un patrón de desarrollo más eficiente y menos desigual. En este sentido, la planeación se concibe como una herramienta para lograr el fortalecimiento de la democracia. Tal como lo han planteado varios autores (García, 1982; Matus, 1987), una planeación eficaz puede aumentar la gobernabilidad del sistema político. En el caso específico de la planeación agropecuaria, es claro que ofrece una posibilidad de enfocar políticas estatales hacia los problemas sociales y económicos no sólo de la población rural, sino también hacia los problemas de las ciudades referentes a la oferta adecuada y estable de productos alimenticios.

Hecha esta aclaración, queda por definir lo que quiere decir eficaz en lo referente a la planeación. En primera instancia, se hace referencia a la ubicación política de la planeación: ¿cuál es la conexión entre las demás políticas estatales —por ejemplo la política macroeconómica— y la planeación? ¿La planeación agropecuaria está acoplada a las estructuras estatales de tal manera que incide en y se nutre de los procesos centrales de la toma de decisiones? En los análisis comparativos sobre la planeación en América Latina, esta cuestión se ha presentado en términos de su relación con los “proyectos nacionales de desarrollo” (Ianni, 1971), análisis que lleva a un interrogante más específico (de Matus, 1987) acerca de la viabilidad política de los lineamientos normativos sustentados por la planeación. Por otra parte, esta cuestión de la eficacia puede ser analizada con referencia a la conexión entre los objetivos generales y específicos establecidos por los planificadores y las posibilidades de realizarlos en programas y proyectos concretos, análisis que ponen de relieve los elementos “operativos” de la planeación. ¿Cuáles son los límites a la planificación agropecuaria en cuanto a las estructuras institucionales y administrativas, los recursos, y los diversos instrumentos de ejecución, control y evaluación?³¹.

31. Aunque a veces estos temas se consideran como una cuestión esencialmente técnica, o de administración (ver Brown y Erie, 1984), en la manera que las múltiples estructuras administrativas del Estado se conciben como la articulación de intereses conflictivos, es claro que la planeación operativa también es sujeta a condicionantes de orden político.

Finalmente, y en estrecha relación con los interrogantes sobre la eficacia de planeación, se plantea la cuestión de la estructuración territorial de la función planificadora, referida a las instancias políticas a nivel sub-nacional. Frente a los problemas de un proceso muy desigual de desarrollo económico y de una débil integración económica y política del territorio nacional en Colombia, ¿cuál ha sido la participación de las regiones y de las comunidades locales —más precisamente, de sus grupos sociales constitutivos— en la planeación agropecuaria en Colombia? Si históricamente ha habido una tendencia hacia la centralización de los procesos de toma de decisiones y de planeación (Zorro, 1985), ¿cuáles han sido los intentos de descentralizar el proceso de planeación?

En el caso específico de la planeación agropecuaria, a las consideraciones anteriores, hay que añadir las cuestiones de la ubicación de la función planificadora sectorial en relación con los procesos y estructuras de la planeación nacional, y la suficiencia de sus elementos operativos específicos frente a los problemas del sector. Tal ubicación, obviamente no es sólo un asunto institucional sino que refleja una realidad política compleja. Por otra parte, la suficiencia operativa de la planeación se refiere no sólo a su eficacia en el fomento de la producción agropecuaria, sino también a su aplicación a problemas de diversa índole en las áreas de producción, comercialización, financiación, transferencia de tecnología, etc., que se caracterizan por una creciente heterogeneidad, no sólo en términos técnicos, sino también políticos, institucionales, y espaciales.

3.1 El patrón de intervención estatal

Antes de analizar la evolución de los mecanismos de planeación en Colombia, es pertinente discutir varios de los condicionantes generales de la planeación referidos, en primer lugar, a los determinantes políticos de la intervención estatal; específicamente a la naturaleza excluyente de los mecanismos políticos de articulación de intereses dentro del Estado. Estos mecanismos se han traducido en una forma débil y fragmentada de intervención estatal, que ha sido caracterizada como un modelo "liberal" de desarrollo. Es cierto que el Estado colombiano, asumió desde los años 20 funciones de regulación macroeconómica (Ocampo, 1988), y ha desarrollado un espectro amplio de entidades encargadas de la provisión de bienes públicos (Wiesner y Bird, 1980); pero al mismo tiempo, el Estado no ha desempeñado un papel muy activo en la orientación del proceso de desarrollo. Sostienen Palacios (1979: 286-287) y Pecaut (1987: 292-303), que exceptuando un breve periodo de crisis en 1937-1942, el Estado nunca ha legitimado una intervención a nombre de un interés nacional. Más bien, sus múltiples formas de intervención se han orientado en función de los intereses de cada fracción del capital.

Varios estudios han utilizado como indicador de este papel reducido del Estado colombiano, la menor participación del gasto estatal en el PIB, o su contribución a la formación de capital; es decir, se plantea el problema en

términos del “tamaño” del Estado (ver García, 1987).³² Pero este enfoque es limitado, por el hecho de que no da cuenta de las correlaciones políticas e institucionales de la intervención estatal. Las diferencias entre Colombia y los demás países latinoamericanos en cuanto a la intervención estatal obedecen, en gran medida, a la estructura y dinámica del sistema político. Las amenazas a la hegemonía de los dos partidos políticos tradicionales —el período de dictadura civil (1950-1953), el gobierno militar de Rojas Pinilla (1953-1957), y el triunfo electoral frustrado de un partido populista (ANAPO, dirigido por Rojas Pinilla) en 1970— han sido sorteadas con éxito, y a partir de 1958, esta estabilidad ha sido acompañado por un control total de estos partidos (Leal, 1984) y correlativamente, por el sofocamiento de la oposición política.

Aunque ha existido durante más de cuatro décadas un movimiento guerrillero con fuerte arraigo en áreas rurales, su existencia también ha servido para deslegitimar alternativas políticas legales, o para justificar su represión mediante el uso constante del Estado de sitio (Gallon, 1979). Las cuestiones atinentes al orden público en el campo han sido manejadas con un alto grado de autonomía por las Fuerzas Armadas —frente al ejecutivo y aún al poder judicial— de tal manera que las jerarquías militares condicionan y limitan las posibilidades de negociación del gobierno con los movimientos cívicos, políticos y sindicales. La fuerte injerencia de los militares en estos asuntos han impedido también desmovilizar las fuerzas paramilitares de y frenar su proyecto de exterminio al partido comunista y a otros sectores democráticos que se expresan bien independientemente o bien dentro de los partidos políticos tradicionales.

La estabilidad de los mecanismos pluralistas de representación, se ha traducido en un “cierre” del sistema político, excluyendo muchos intereses, inclusive intereses organizados en sindicatos, movimientos campesinos y otros movimientos sociales (Cartier, 1988), de la posibilidad de influir en la formulación de políticas estatales. El carácter excluyente de la democracia, ha permitido que entre los representantes de la clase capitalista, los terratenientes, los políticos y los administradores estatales, se haya reproducido un consenso fundamental en el sentido que el Estado solo puede intervenir, mediante “políticas sociales”, para corregir algunos de los peores efectos del modelo de desarrollo, pero jamás para modificar el modelo mismo³³.

32. Por ejemplo, si en 1970 los gastos estatales en los nueve países principales de América Latina representaron, en promedio, el 28% del PIB, en Colombia la cifra fue sólo el 26%. La diferencia es mucho mayor en cuanto a la formación de capital: la participación de las empresas públicas de estos países en la formación interna bruta de capital durante 1978-1980 fue, en promedio, el 29%, mientras en Colombia su participación fue sólo el 9%. Ver el análisis de Belassa, et al (1986). Los países son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela.

33. Al patrón de intervención estatal que resulta de este consenso, un autor (Bejarano, 1979: 125-139) lo ha denominado política de “estabilidad regresiva”, en donde cuestiones distributivas, cuando aparecen en los debates sobre política económica, siempre se han discutido como un producto del crecimiento. Otros autores (Revez y Pérez, 1986) perciben el problema en términos del contenido esencialmente conservador —o “moderado”— de las políticas estatales.

El carácter limitado de la intervención estatal en Colombia también ha sido condicionado por la evolución de los procesos políticos neo-corporativistas, es decir, las relaciones directas entre el Estado y organizaciones de interés (ver Collier, 1979). Aunque el neo-corporativismo se presenta en la política como si fuera por definición un mecanismo democrático —por ejemplo, la “concertación”— su grado de representatividad depende de dos factores: los recursos de las diferentes organizaciones de intereses y su capacidad de presión frente al Estado (Panitch, 1977). Si de ordinario se presenta una asimetría entre el poder de las asociaciones de capital y de los sindicatos y demás organizaciones populares (ver Offe, 1985), en Colombia esta asimetría ha sido aún mayor. Mientras los llamados “gremios de producción” han tenido un acceso privilegiado a las múltiples instancias de concertación del Estado colombiano, las distintas organizaciones campesinas, sindicales, indígenas y de consumidores, tienen una representación casi nula (Revéz, 1981: 56-60).

Si en otros países latinoamericanos el Estado está dotado de una autonomía significativa frente a los intereses privados para iniciar y dirigir la negociación de políticas sectoriales y nacionales, en Colombia, el neo-corporativismo parece tener un carácter más privatizante (ver Schmitter, 1982). Las asociaciones de capital han logrado penetrar, o “colonizar”, las entidades estatales y consecuentemente han tenido mayor poder en la definición de los términos de la concertación, haciendo difícil una defensa por parte del Estado de un interés colectivo y/o nacional.

El impacto de esta dinámica privatizante de los mecanismos neo-corporativistas sobre el patrón de intervención estatal debe ser evaluado en el contexto del debilitamiento de los mecanismos pluralistas de articulación de intereses. En la medida en que los partidos políticos y el Congreso han perdido su injerencia en la formulación de políticas económicas, frente al ejecutivo y a las entidades de la administración pública, es posible que los grupos excluidos busquen, presionar al Estado, o negociar directamente con entidades estatales específicas, bajo la forma de concertación. Pero la autonomía limitada del Estado frente a las asociaciones de intereses que controlan los términos de las negociaciones concertadas, no le permite la posibilidad de incorporar efectivamente a otros intereses dentro de los procesos de formulación e implementación de políticas. Bajo estas condiciones, la “concertación democrática” de políticas nacionales y sectoriales, o de los planes nacionales y sectoriales de desarrollo, prevista en la legislación reciente sobre la formulación de políticas industriales (Decreto 066/1982) y financieras (Decreto 2242/1982) o de planes nacionales de desarrollo (Ley 38/1981), puede resultar muy limitada, sino ilusoria.

3.2 La Evolución de la Planeación en Colombia

Después de estas consideraciones generales sobre los determinantes políticos del patrón de intervención estatal en Colombia, se aborda la discusión de los

aspectos institucionales de la planeación. Se inicia un examen, a rasgos generales de, la evolución de las bases legales y administrativas de la función planificadora del Estado, y más adelante se trata, su relación con el proceso de formulación de políticas económicas y de programación del gasto estatal.

Las normas sobre planeación estatal en Colombia remontan a los años 30s, cuando mediante la Ley 23/1931, se creó el Consejo de la Economía Nacional; en los años 40s y 50s, se crearon otros comités y consejos de política económica (DNP, 1969). Sin embargo, la planeación aparece formalmente sólo hasta 1951. Entre este año y 1959, se le dió diferentes identidades institucionales al organismo encargado de la planeación económica, siempre dependiente de la Presidencia: en 1951, la Oficina de Planeación; en 1952, el Consejo Nacional de Planificación Económica; en 1953, la Dirección Nacional de Planeación Económica y Fiscal; en 1954 el Consejo Nacional de Planeación y el Comité Nacional de Planeación; y en 1958, el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación y el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos (DAP).

Esta última modificación, realizada mediante Ley 19 de 1958 y Decretos Leyes 3242 y 3243 de 1959, institucionalizó definitivamente la función planificadora en Colombia, por lo menos en términos formales, ya que su estructura administrativa estable —en forma de un Departamento Administrativo— permitió superar los límites de los consejos y comités anteriores. Después de una década de modificaciones constantes en la estructura de planeación, el DAP siguió sin cambios significativos hasta las reformas administrativas de 1967-1968. Entre sus múltiples funciones se le confería la organización de la planeación operativa en los ministerios, departamentos administrativos, entidades nacionales, además de las administraciones seccionales y locales. Así, se logró un mayor control del ejecutivo sobre las distintas instancias de la administración pública nacional, especialmente en la formulación de las políticas económicas. Según esta legislación, la planeación tiene un objetivo expresado en su función global de “mejorar la coordinación y la continuidad de la acción oficial conforme a planes de desarrollo progresivo” (MAG, 1969a).

Mientras los primeros intentos de planificación en los años 50s se habían realizado bajo la dirección de equipos extranjeros, al margen de las entidades nacionales (Cano, 1972), inmediatamente después de la creación del DAP, en 1958-1959 se elaboró un “Plan General de Desarrollo Económico y Social”, en cuyo diseño participaron la nueva entidad nacional y un equipo de la CEPAL.³⁴ Sin embargo, este Plan no se pudo ejecutar, en parte porque le faltaron objetivos suficientemente concretos (DNP, 1969), y porque el Consejo y el mismo DAP

34. Se ha sostenido que en sus primeros años de funcionamiento, el DAP y el nuevo Consejo no tuvieron injerencia ninguna; dice Salguero (1983: 120), por ejemplo, que “subsistieron en una relativa penumbra hasta que en 1966, administración de Lleras Restrepo, resurgieron, cobrando apreciable dinamismo en la acción planificadora”.

entraron en un período de estancamiento bajo la administración del presidente Valencia (1962-1966). Según una comisión de evaluación organizada durante 1966, el Consejo no se reunió durante casi dos años entre 1963 y 1965³⁵. Anota Cano (1972), que a pesar de su pretensión de coordinar las políticas de las distintas instancias del Estado, la ausencia de los Ministerios dentro del Consejo condujo a una escasa coordinación entre éstos y la instancia planificadora. Por otra parte, aunque el nuevo Departamento cumplió con su primera función, en la elaboración del "Plan General de Desarrollo", parece que otra función importante, la programación de la inversión estatal, se realizó en forma muy parcial³⁶.

Diez años después de la creación del DAP, un proceso general de reforma administrativa fortaleció enormemente el poder ejecutivo (Vidal, 1970), y reestructuró la función planificadora del Estado mediante Decreto 2996/68, dando a las entidades existentes no sólo nuevos nombres, sino nuevas funciones. El Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), fue fortalecido mediante la participación de los Ministros de Hacienda, Relaciones Exteriores, Obras Públicas, Desarrollo, Trabajo y Agricultura. Por otra parte, el nuevo Departamento Nacional de Planeación (DNP), fue designado como su Secretaría Ejecutiva. Según esta legislación, las funciones primordiales del DNP, al igual que las de su antecesor, eran la preparación de los planes cuatrienales de desarrollo elaborados al comienzo de cada período presidencial, y el diseño de los programas anuales de inversión estatal en forma coordinada con las oficinas de planeación en los ministerios, departamentos administrativos y las demás entidades de nivel nacional, logrando de esta forma un mayor control sobre la aplicación del Plan al proceso presupuestal.

Dentro del DNP, se crearon ocho unidades técnicas especializadas, entre ellas la Unidad de Estudios Industriales y Agrarios, encargadas de la preparación de los estudios sectoriales para los planes nacionales de desarrollo³⁸. Tuvo igual importancia la adjudicación, a las unidades técnicas, de facultades para participar en la elaboración de los programas de inversión de las distintas entidades estatales, a través de los ministerios respectivos. La nueva norma le facultó al DNP presentar al CONPES "las bases de los programas de inversión pública y del gasto público de desarrollo" (Art. 6, Num. 8, Decreto 22 89/68); para

35. Ver Comisión de Alto Nivel, Documentos y conclusiones. Anexo. Bogotá, 1965. Para un resumen de sus principales conclusiones, ver Cano (1972).

36. Una respuesta parcial a este problema se había planteado en el Decreto Ley 1675/1964, que requería el estudio de los presupuestos de las administraciones públicas, para compatibilizar con el Plan

37. Otros miembros fueron incluidos también el jefe de Departamento de Planeación, el gerente del Banco de la República, el director del Instituto Colombiano de Comercio Exterior y el gerente de la Federación Nacional de Cafeteros.

38. Las ocho unidades eran: 1) Programación Global, 2) Integración Económica, 3) Desarrollo Regional y Urbano, 4) Recursos Humanos, 5) Estudios Industriales y Agrarios, 6) Infraestructura, 7) Proyectos Específicos y Crédito Externo, y 8) Coordinación Presupuestal.

este fin, se requería que las distintas administraciones públicas presentasen con anterioridad las solicitudes a la unidad técnica correspondiente. Pero la función planificadora se amplió más allá del proceso presupuestal: por ejemplo, en el caso de la Unidad de Estudios Industriales y Agrarios, el DNP fue encargado explícitamente de colaborar con los ministerios respectivos en “los estudios para la elaboración de los planes indicativos en industria y agricultura, así como para los programas y políticas del Gobierno en los mismos sectores” (Art. 18, Decreto 2996/68).

El Decreto 627 de 1974 reorganizó de nuevo el DNP enfatizando mucho más en el seguimiento y evaluación del desenvolvimiento, y grado de cumplimiento, del plan nacional de desarrollo en cada sector (ver Art. 7, Decreto 627/74). Además, se modificaron las unidades técnicas, reemplazando la Unidad de Recursos Humanos por la de Desarrollo Social, y creando dos unidades separadas para los sectores industrial y agrario. A la nueva Unidad de Estudios Agrarios, se le otorgó mayores poderes de intervención en la política agropecuaria, mediante la evaluación de los programas generales y específicos del sector, la programación de los recursos de inversión, y la recomendación de modificaciones en políticas y programas de las entidades adscritas al Ministerio de Agricultura (Art. 41, Num. 3, Decreto 627/74).

La función planificadora en Colombia, experimentó otras modificaciones mediante la Ley 38/81, que estableció en mayor detalle el procedimiento para la elaboración y aprobación del plan nacional de desarrollo; entre los cambios, se dispuso la presentación al CONPES de el “Documento general de conciliación de la política económica y los objetivos de desarrollo”. Además, la norma establece que, una vez aprobada este documento, se elaborarán los planes sectoriales dentro de un proceso de concertación con representantes de los Ministerios, y con líderes de gremios y sindicatos urbanos y rurales (Arts. 1217, Ley 38/81). De gran significado para el proceso presupuestal, fue estipular que “el presupuesto nacional deberá expresar y traducir en apropiaciones, metas y objetivos el Plan”; concretamente, que “la ejecución presupuestal y de tesorería dará preferencia a las prioridades el Plan” (Arts. 1819, Ley 38/81).

Recientemente, se hizo otra reforma de la estructura de planeación, mediante el Decreto 3152 de 1986 que mantuvo la injerencia del DNP en las actividades de las diversas entidades del Estado central, asignándole además de la función de “formular las políticas planes y programas de desarrollo sectorial, regional y urbano”³⁹. Complementariamente, se incluyó dentro de sus funciones, la vigilancia del proceso presupuestal, a nivel global y para cada Ministerio y sus entidades adscritas (Arts. 4-5 Decreto 3152/86). Pero, según el mismo DNP, esta

39. Sin embargo, la legislación estipuló que esta función debía realizarse “en colaboración con los Ministerios, los Departamentos Administrativos, los organismos descentralizados, los Consejos Regionales de Planificación, los departamentos y los municipios” (Art. 5, Num. 6, Decreto 3152/86).

reforma de las estructuras de planeación pretendía ir más allá de la mera programación de inversiones estatales, abarcando "una planificación global de la actividad económica", que sería "mas indicativa y orientadora en los campos de acción del sector privado" (DNP, 1986). Con esta mira, se estipuló el fortalecimiento de las unidades técnicas en cada sector de producción, entre ellas la Unidad de Desarrollo Agrícola, y el mejoramiento de la coordinación entre los planes y programas sectoriales.

3.3 Política Estatal y Planeación

Teniendo en cuenta los condicionantes generales de la intervención estatal en Colombia, se puede preguntar ¿cuál es el significado real de esta evolución de las bases institucionales de la función planificadora? Más específicamente, ¿con esta legislación se ha ampliado la capacidad política e institucional de las entidades de planeación? Para poder responder a estos interrogantes, es preciso volver a la cuestión de la eficacia de la planeación, planteada en la introducción del presente capítulo.

Aunque la institucionalización de la planeación fue muy demorada, reflejando el problema ya mencionado de la debilidad general de la intervención estatal en Colombia, también es claro que las reformas a partir de 1968 han conducido a una mejor ubicación política y burocrática del DNP. Esto obedece a la cada vez mayor importancia del CONPES en la determinación de la política macroeconómica y sectorial. Al igual que en muchos otros países de América Latina, en Colombia la estructura estatal ha tendido a la centralización funcional, mediante la cual el ejecutivo ha asumido un creciente poder decisorio frente a la instancia legislativa: en resumidas palabras, el Congreso Colombiano ha dejado de hacer políticas económicas (ver Vasquez, 1978; Archer y Chernick, 1989). Como resultado de este proceso de fortalecimiento del ejecutivo, el CONPES ha asumido una posición central en la toma de decisiones sobre planes, políticas y proyectos de desarrollo en todos los sectores de la economía nacional. Dado que el DNP tiene responsabilidad exclusiva para la preparación y presentación de los documentos discutidos y aprobados en el CONPES, la relación estrecha entre este consejo y el DNP, le ha proporcionado al último organismo un papel fundamental en la política económica.

Tal vez, un indicador del fortalecimiento de la planeación es el hecho de que todos los gobiernos desde 1968 han presentado durante el primer año de su cuatrenio, un plan nacional de desarrollo en el cual se suelen exponer, en forma de un "plan libro", sus políticas, programas y proyectos más importantes. Sin embargo, como han anotado varios críticos de la planeación en Colombia (Reveiz, 1979; Bejarano, 1986), siempre ha existido una brecha entre la función planificadora y el proceso de formulación de políticas macroeconómicas. Por ejemplo, en la formulación de políticas monetarias, tributarias, fiscales y cambiarias, el DNP no ha sido muy influyente siendo el Ministerio de Hacienda y el

Banco de la República las instituciones de mayor importancia en estas áreas, con sus propios equipos técnicos y una capacidad autónoma de análisis y formulación de políticas. Es más, la brecha se amplió durante la recesión económica de los años 80, cuando el gobierno de Betancur (1982-1986), habiendo presentado un plan con un énfasis redistributivo, se encontró frente a la necesidad de imponer un programa de ajuste restrictivo y regresivo (Lora y Ocampo, 1986).

A riesgo de generalizar, se puede decir que, a pesar de su posición privilegiada dentro del CONPES, el DNP no ha logrado consolidar una posición de predominio dentro del proceso de elaboración de políticas macroeconómicas; más bien, se ha limitado al diseño de algunas políticas y programas sectoriales, por ejemplo, planes indicativos en el sector industrial y al desempeño de su función hasta ahora central, la programación de la inversión estatal. Esto no quiere decir que el DNP carezca de influencia dentro del proceso de formulación de las políticas estatales: por ejemplo, en el debate actual sobre la apertura de la economía nacional, es claro que el DNP ha podido contrarrestar, en cierta medida, la posición del Banco de la República en cuanto al ritmo y alcance de las reducciones de las restricciones arancelarias y no arancelarias. Pero el DNP sigue siendo solamente uno de varios actores estatales en la formulación de políticas macroeconómicas.

El DNP ha adquirido amplios poderes de control y vigilancia de los gastos de las múltiples entidades del Estado. La legislación de 1974 que se ha conocido como el "estatuto orgánico de planeación" (Decreto 627/1974), ha otorgado al DNP —o más precisamente, la Unidad de Inversiones Públicas (UIP)— un papel central en la determinación de las cuotas de inversión asignadas a cada sector, y enviadas, después de la aprobación del CONPES, a cada Ministerio y sus entidades adscritas, "de acuerdo con las metas y objetivos fijados en los planes y programas de desarrollo económico y social" (Art. 5, Decreto 627/1974). Para anticipar un punto que se discute en detalle en la sección 3.3.2 del presente trabajo, aquí es importante anotar que, en la práctica, la injerencia del DNP en el proceso presupuestal no se ha limitado a la determinación de las cuotas sectoriales de inversiones; más bien, ha intervenido directamente en la determinación del presupuesto anual de inversiones en cada entidad. De hecho, según el DNP, "el presupuesto de inversiones es la herramienta más importante en la ejecución de los planes de desarrollo" (DNP, 1977).

En términos muy esquemáticos (ver DNP, 1977; Vásquez, 1984), la injerencia del DNP en el proceso de programación del presupuesto de inversión ha funcionado en la siguiente forma: 1) con base en las proyecciones de ingresos disponibles para inversión hechas por el DNP, el CONPES aprueba los cupos sectoriales; 2) el DNP transmite estos "techos" a cada Ministerio, como indicador de "los límites entre los cuales han de caer los desembolsos totales de inversión"; 3) cada entidad formula su programa de inversiones, y envía la solicitud para

recursos de inversión a la Oficina de Planeación Ministerial; 4) el Ministerio revisa las solicitudes de todas sus entidades adscritas y las manda al DNP (específicamente la Unidad de Inversiones Públicas); 5) el DNP estudia las solicitudes y las modifica de acuerdo con las prioridades del programa general del gobierno; 6) y finalmente, el DNP envía el anteproyecto a la Dirección General de Presupuesto, para su inclusión en el documento presupuestario presentado al Congreso.

Aquí, es conveniente anotar que si bien la planeación en Colombia se ha limitado en gran medida a la coordinación de la distribución de los gastos de inversión entre distintas entidades estatales, esta circunstancia no permite concluir que la planeación carezca de importancia. Hay que reconocer el papel central que tiene la programación del gasto estatal dentro del proceso de diferenciación del Estado colombiano en las últimas décadas, lo cual se ha expresado en la rápida multiplicación de entidades estatales. Si en los años 30s y 40s existían algunos organismos especializados, como la Caja Agraria (1931), el IFI (1940) y el INA (1944), en las décadas de los 50s y 60s se crearon en gran número nuevas entidades. Según los más recientes datos, además de los 13 ministerios y 8 departamentos administrativos, existen 313 entidades estatales de orden nacional, 103 establecimientos públicos, 62 entidades descentralizadas indirectas, 17 empresas industriales y comerciales, 119 sociedades de economía mixta y 12 en la categoría de "otras" (Contraloría General, 1987: 10-12). Dada esta creciente complejidad institucional, la asignación del presupuesto de inversión entre las entidades estatales y su compatibilización con los objetivos de la política macroeconómica y sectorial de cada gobierno adquieren una importancia singular.

Antes de examinar el caso específico del sector agropecuario, es preciso mencionar algunas características de esta forma de planeación que han condicionado su eficacia como mecanismo de orientación de las instituciones que instrumentalizan la política estatal. Cabe destacar primero, que la capacidad de controlar la asignación del gasto estatal se refiere en mayor medida a los gastos de inversión. La ausencia de presupuestación por programas y el predominio del incrementalismo implican que los gastos de funcionamiento no son susceptibles de reducciones o cambios rápidos de prioridades (Vivas, 1984)⁴⁰. Otro factor limitante es la tendencia creciente de los gastos de funcionamiento y de los gastos destinados para el servicio de la deuda pública, dando al presupuesto de inversiones un carácter residual (Palacios, 1979)⁴¹.

40. Dado que los gastos de funcionamiento incluyen una proporción significativa de gastos de nómina, su reasignación presenta muchas dificultades, tanto administrativas como políticas. Adicionalmente, incluyen las transferencias obligatorias, también compuestas en un porcentaje alto por gastos de nómina y cuya reglamentación legal impide modificaciones de acuerdo con cambios en la política presupuestal.

41. En las administraciones de los últimos cuatro presidentes se ha hecho evidente una caída en la participación relativa de los gastos de inversión del sector central y los establecimientos públicos, del 32.2% durante el gobierno de López (1974-1978) al 25.1% en los dos primeros años del gobierno de Barco (1986-1990).

Esta situación incide en que una proporción cada vez mayor del presupuesto de inversiones haya dependido de financiación externa; así, la capacidad de ejecutar planes y programas queda supeditada al acceso del Estado colombiano a créditos de agencias o bancos internacionales⁴².

Esto no quiere decir que el presupuesto no pueda ser un instrumento eficaz: a manera de ilustración, comparada con la administración del presidente López (1974-1978), en la del presidente Turbay (1978-1982) es notoria la caída de los gastos de inversión en los rubros de salud, educación y trabajo y seguridad social y un gran aumento en la inversión en obras públicas. Es evidente de nuevo el aumento de la inversión en el sector social bajo el gobierno del presidente Betancur (1982-1986), lo cual le permite concluir a un analista (Vivas, 1984: 119-121) que la asignación de recursos presupuestales en esta administración dió un resultado redistributivo mayor que en gobiernos anteriores. En el caso del gobierno del presidente Barco (1986-1990) también hay una clara reorientación del gasto que refleja las prioridades sectoriales de su "Plan de Economía Social": la inversión en los sectores de salud, educación y vivienda durante el período 1987-1988 era 25.9% del total, comparado con 22.9% y el 19.7% en los cuatrenios anteriores (Cartier y Reina, 1989). Así, a pesar de los límites mencionados, en muchos casos los gastos de inversión todavía reflejan las prioridades cambiantes de los planes nacionales presentados por los distintos gobiernos (ver Vivas, 1984; Sarmiento, 1987).

3.4 Planeación en el Sector Agropecuario

Cabe preguntar si la anterior caracterización general del patrón de intervención estatal y del proceso de planeación en Colombia también se aplica al caso específico del sector agropecuario.

En primer lugar se examinan algunos aspectos relacionados otra vez con los condicionantes generales de la intervención estatal en el sector agropecuario, es decir, aspectos esencialmente políticos. Después, en las siguientes secciones, la discusión entrará a considerar aspectos específicos de la planeación relacionados con el gasto estatal agropecuario y la coordinación de las acciones de las distintas entidades del sector.

3.4.1 Los Condicionantes Políticos de la Planeación Agropecuaria

Se considera como evidencia *prima facie* del carácter excluyente del proceso de formulación de políticas agropecuarias —es decir, la tendencia de excluir problemas distributivos— la derrota de la reforma agraria después del llamado

42. Además de los limitantes mencionados, se presentan otros obstáculos inherentes al proceso presupuestal, siendo más importante las discrepancias significativas entre el presupuesto inicial y el presupuesto definitivo (Wiesner y Bird, 1981).

“Acuerdo de Chicoral” en 1973, y su subsecuente reemplazo por las políticas paliativas del programa de desarrollo rural integrado (DRI). En cuanto al carácter democrático de este ejercicio específico en “concertación”, es suficiente anotar que entre las diversas organizaciones invitadas a Chicoral, Tolima, por el Ministerio de Agricultura para discutir el futuro de la política agraria, no se incluyó ninguna organización campesina o indígena (ver Delgado, 1973). Se podría sostener que este ejemplo dramático de la derrota de la reforma agraria no aclara nada sobre la dinámica del proceso de las políticas estatales dentro de otros ámbitos menos conflictivos de la política agraria. Por ejemplo, ¿qué ocurre en el caso de las políticas “rutinarias”, es decir las políticas referentes a cambios meramente incrementales en los contenidos o en los instrumentos existentes de intervención estatal? De acuerdo con lo dicho en las secciones anteriores, una respuesta a este interrogante ha de referirse al papel de los mecanismos pluralistas de representación —esencialmente, los partidos políticos en el Congreso— y el significado de las asociaciones de capital, y organizaciones campesinas, sindicales e indígenas frente a las entidades estatales involucrados en la formulación y ejecución de políticas agropecuarias.

Se pueden enumerar algunas características esenciales referentes a la estructura y dinámica de los mecanismos pluralistas de representación en el campo. En primer lugar, a lo largo de las últimas tres décadas, durante las cuales la abstención electoral en las ciudades grandes ha variado entre el 40 y el 60%, el campo —más precisamente, los municipios más rurales— seguía siendo una base sólida de apoyo electoral para los dos partidos tradicionales. Como anota Pinzón (1989), desde su legalización en 1972, en sólo 41 de los casi 1.000 los municipios los partidos izquierda han obtenido una mayoría. Esta gran estabilidad depende en parte de un sistema político/administrativo clientalista, que permite la utilización del gasto estatal para la reproducción del predominio bipartidista (Leal, 1989). En segundo término, como han demostrado numerosos estudios (CINEP, 1978; Zamosc, 1983; Escobar, 1987), las organizaciones campesinas, sindicales y indígenas no han podido hacer efectivas sus reivindicaciones en el campo. Su debilidad se explica en parte por el mencionado “cierre” del sistema partidista frente a demandas de corte redistributivo; por otra parte, siempre han sido enfrentadas con reacciones violentas, bien por la Policía Nacional y el Ejército, o en forma “privada” por personas al servicio de los terratenientes⁴⁴.

43. Desde 1931, en el 88% de los municipios colombianos ha sido mayoritario el mismo partido (ver Archer, 1987; Pinzón, 1989).

44. La violencia de los terratenientes se presenta a veces en forma aislada, pero también en forma organizada, como en el caso de los asesinatos de sindicalistas contratados por los terratenientes azucareros del Valle en los años 60 (ver Knight, 1985), o de los líderes indígenas en el Cauca en los años 70s (CINEP, 1981: 207-220), y más recientemente, el caso del gremio Fedegan, involucrado en la organización de grupos paramilitares en zonas del Magdalena Medio durante la segunda mitad de la década de los 80.

Si, como se planteó anteriormente, ha habido un debilitamiento general de los mecanismos pluralistas de representación en Colombia, esta tendencia ha sido aún más aguda en cuanto a la articulación de intereses referentes a problemas agrarios. En concordancia con esta débil estructura pluralista, dentro del sector agropecuario la política también se ha caracterizado por a creciente injerencia de mecanismos neo-corporativistas⁴⁵. En el período post-guerra, ha habido un aumento constante del número de asociaciones de intereses en todos los sectores de la economía nacional: según Hartlyn (1985: 113-115), sólo en el sector agropecuario, se han establecido por lo menos 25 asociaciones nacionales y regionales, o 28 si se incluyen las asociaciones agroindustriales. De este grupo, en la actualidad existen 14 asociaciones con una función representativa a nivel nacional, tres de las cuales han podido establecer una posición estratégica dentro de la estructura institucional: SAC (Sociedad de Agricultores de Colombia 1871), Fedecafe (Federación Nacional de Cafeteros de Colombia 1927), y Fedegan (Federación Colombiana de Ganaderos 1963). Otras asociaciones con presencia nacional, aunque limitado a asuntos relacionados con un sólo cultivo o producto son: Asocaña, Analac (leche) y Fedearroz (ver Bustamente y Salguero, 1989).

La SAC es una asociación de segundo grado que aglutina a los gremios más importantes y unos pocos de ganaderos. Aunque, como se vió atrás, dentro del capitalismo agrícola no se cuestiona el monopolio de la tenencia de la tierra y el pago de elevadas rentas, la SAC se ha venido diferenciando cada vez más de FEDEGAN, la asociación de los ganaderos, —vale decir de los terratenientes— sosteniendo posiciones más progresistas. La SAC ha creado un grupo de analistas y planificadores con una concepción técnica muy definida de defensa de los intereses de la agricultura como sector económico, pensamiento que a la vez excluye los intereses de los campesinos y los jornaleros agrícolas. Más que por una perspectiva coherente del desarrollo rural, esta entidad propugna por el crecimiento de las actividades capitalistas agropecuarias. Una visión de la política macroeconómica y sectorial, en función de la rentabilidad de las actividades agrícolas, constituye la columna vertebral de sus análisis.

Hay opiniones divergentes con respecto al poder o influencia sistemática de los gremios de producción dentro de la formulación de políticas estatales. Algunos estudios han sostenido que el poder de los gremios es muy reducido, y que han tendido poca influencia directa —al interior de las entidades estatales— en la formulación de políticas (Urrutia, 1983). Pero esta posición no es muy convincente: es refutada por ejemplo, por una encuesta de opinión a un grupo de expertos y participantes en la formulación de políticas estatales (Rivera, 1974: 9-12), quienes consideraron que la SAC y Fedegan tenían más influencia en la

45. De hecho, este fenómeno no se limita a Colombia: la fuerte injerencia de mecanismos neo-corporativistas en la determinación de políticas agrarias es una característica de casi todos los países democráticos (Schmitter, 1982).

determinación de políticas sectoriales que el mismo Ministerio de Agricultura. En cuanto a los gremios menos importantes, en otro estudio reciente (ver Bustamente y Salguero, 1989: 90-91), se anota que "tienen presencia ya no en las grandes políticas, sino en asuntos que directamente afectan sus intereses, como es el caso de las posiciones arancelarias, para que un productos sea de prohibida, previa o libre importación; para que se constituya un fondo o para las exportaciones... para que haya crédito oportuno o para que se abran líneas de crédito específicas para algunos productos".

La influencia de los gremios de producción se siente en múltiples formas. A un nivel general, se puede ubicar el poder de los gremios en su capacidad de manejar los términos de los debates públicos sobre políticas económicas y sectoriales (Gallón, 1982; Múnera, 1984). Otro factor se refiere a los patrones de reclutamiento del personal de las entidades del sector agropecuario. De los directivos de un sólo gremio, la Federación Nacional de Algodoneros (FEDEALGODON), han salido tres ministros de agricultura; pero se encuentran ex-directivos de casi todos los gremios del sector, y especialmente de la SAC, en posiciones directivas o administrativas de la mayoría de las entidades adscritas al Ministerio de Agricultura. Además de estos mecanismos informales de poder, los gremios disponen de una participación institucionalizada en varios comités o comisiones de naturaleza consultiva.

A raíz de las reformas administrativas de 1968, se facultó al Ministerio de Agricultura con poderes para la creación de "comisiones nacionales por productos agropecuarios", con la participación de "los respectivos productores"; y para IDEMA, se dispuso la constitución de "comisiones de mercadeo exterior", en este caso, con la participación de "los representantes de los exportadores" (Decretos 2420/68 y 3120/68)⁴⁶. Una reforma dentro del Ministerio de Agricultura en 1973 dio participación a los gremios dentro del Consejo Superior de Agricultura (Ley 5/73); y tres años más tarde, otra reforma amplió la representación de las asociaciones de interés dentro del Consejo Asesor de la Política Agropecuaria (Decreto 133/76). Esta última reforma también facultó al Ministerio de Agricultura para crear "comités de producción", para concertar producción, comercialización y financiación (Arts. 22-23, Decreto 133/76). Por último, la reforma del DNP de 1981, ya mencionada en secciones anteriores, creó la figura de Comisiones de Concertación, nombradas por el Presidente previa recomendación del CONPES, e integradas por "las fuerzas económicas y sociales" (Art. 14, Ley 38/1981).

Estos mecanismos neocorporativistas tienen un impacto claro sobre las asociaciones de interés. Por un lado, les proveen con recursos organizativos y

46. A estos mecanismos sectoriales, Gallón (1982: 23-33) los llama "concertación parcelada", por su naturaleza esencialmente bilateral y restringida.

políticos; por ejemplo, les otorgan más legitimidad frente a sus miembros. Por el otro lado, les dan un espacio institucional permanente para hacer más efectivo sus presiones en cuanto a precios de sustentación, crédito, asistencia técnica, etc. Pero son menos obvias sus implicaciones para el proceso de formulación de políticas, y para la concertación de planes y programas de desarrollo. Aunque las reformas administrativas en los años 70s también otorgaron derechos de representación a los grupos campesinos, éstos siempre han sido una minoría en el Consejo Asesor. Es más, dada la asimetría anotada anteriormente, la participación de estas organizaciones ha sido sujeta a manipulación, para excluir de la concertación corrientes más radicales del movimiento campesino. De hecho, como se examinará en detalle posteriormente, la participación de los pequeños productores en el proceso de políticas estatales se ha limitado a la etapa de ejecución de los programas específicos dentro del marco del DRI o el PNR.

3.4.2 La Estructura y Dinámica Institucional

Además de estos procesos políticos, es necesario examinar otros condicionantes de la planeación, que se refieren al desarrollo institucional dentro del Ministerio de Agricultura y sus organizaciones adscritas. Hay que reconocer que la planeación agropecuaria en Colombia se ubica en un contexto político/ programático sumamente complejo: al mismo tiempo que las políticas macroeconómicas han castigado el sector en su conjunto, se han desarrollado políticas compensatorias muy diversas, que han dado lugar a una estructura institucional cada vez más intrincada. Es decir, al igual que la estructura estatal en general, en el sector agropecuario la estructura institucional ha mostrado una tendencia hacia la mayor diferenciación de funciones entre un número creciente de instituciones especializadas.

El proceso de diferenciación se manifestó en los años 50s y la primera mitad de los 60s, con la creación del Banco Cafetero (1953), IGAC (1957), COFIAGRO (1957), Banco Ganadero (1959), INCORA (1961), ICA (1962) y ALMAGRARIO (1965). Con las reformas del Estado en 1968, se creó INDERENA, el Servicio Colombiano de Meteorología e Hidrología, y la Empresa Colombiana de Productos Veterinarios, VECOL; además, se reorganizó el INA, reemplazándolo por el IDEMA. En la década de los 70s, se crearon EMCOPER (1973) y el HIMAT (1976). Finalmente, en 1985, el programa DRI, al transformarse en Fondo DRI, con personería jurídica y autonomía administrativa, se adscribió legalmente al Ministerio de Agricultura. Se pueden enumerar otras entidades fuera del control del Ministerio de Agricultura, pero cuyas acciones han tenido un impacto sobre el sector agropecuario: las de mayor importancia han sido el Fondo de Promoción de Exportaciones, PROEXPO (1967), INCOMEX (1968) y el FFA/FFAP (1970/1973). Frente a esta creciente complejidad, no sorprende que, en un diagnóstico hecho antes de las reformas administrativas de 1968 (Herrera, 1966), se haya señalado que el Ministerio "había venido perdiendo capacidad de

acción y eficacia, al crearse ... una serie de institutos autónomos sobre los cuales el Ministerio tenía poca influencia”.

Las reformas de 1968 fueron precisamente, un intento de racionalizar esta creciente complejidad institucional, con una división nítida de las funciones de formulación y ejecución de políticas estatales entre los ministerios y sus entidades adscritas⁴⁷. En el caso del Ministerio de Agricultura, dos mecanismos iban a la eficacia de esta división de funciones dentro de la estructura administrativa: en primer lugar, la creación del Comité Ejecutivo integrado por el Ministro y los directivos de la mayoría de las entidades del sector; y en segundo, la presencia del Ministro de Agricultura en todas las Juntas Directivas de las entidades adscritas⁴⁸. La reforma de la estructura ministerial contempló también la creación de una oficina de planeación, OPSA (Oficina de Planeación del Sector Agropecuario). Según el Ministerio (MAG, 1969b), si antes de 1968 cada entidad enviaba sus respectivos programas, planes y presupuestos directamente al DNP, desde entonces tendría que mandarlos, primero a OPSA, quien los presenta al Comité Ejecutivo y, una vez aprobados, serían enviados al DNP.

No obstante los propósitos de estas reformas, se plantearon algunas tensiones fundamentales, que han condicionado las formas de planeación vigentes en el sector agropecuario. Son cuatro los problemas: a) la posibilidad de un control efectivo del Ministerio sobre las diferentes entidades, cada una con su propia dinámica organizativa y política; b) consecuentemente, la posibilidad de coordinación entre éstas; c) la división de funciones entre el Ministerio de Agricultura y el DNP en cuanto a la formulación de planes y políticas sectoriales; y d) el peso de cada uno de estos dos organismos de planeación en el estudio y aprobación del presupuesto anual de inversión de cada entidad.

En lo referente a los dos primeros puntos, parece que las entidades adscritas al Ministerio de Agricultura siempre han tenido gran autonomía operativa frente a la administración central, poniendo en cuestión la capacidad de ésta de controlar y coordinar los organismos dentro de su propio sector. Aun cuando las reformas suponían que cada entidad sólo ejecutaría las políticas formuladas por el ministerio, la experiencia ha sido otra. En la práctica, cada entidad ha desarrollado una capacidad autónoma de planeación y programación presupuestal, con oficinas de planeación mejor dotadas que la misma OPSA⁴⁹. Según

47. Como indica un documento del Ministerio de Agricultura, las reformas no dejaron ninguna función operativa al Ministerio: “prácticamente, el Ministerio ha quedado convertido en una entidad de planeación y supervisión de la política agropecuaria” (NAG, 1969b: 3).

48. Por otra parte, cada uno de los Gerentes de los cinco organismos principales —Caja Agraria, INCORA, IDEMA, ICA e INDERENA— formaría parte de la Junta de cada una de las entidades (MAG, 1969b).

49. En la exposición de los motivos del Proyecto de Ley presentado originalmente en 1967, y modificado ligeramente en los Decretos 2420/1968 y 3120/1968, se dice que la nueva oficina de planeación sería “un pequeño grupo interdisciplinario que sirva de enlace con las secciones de planeamiento de diversos organismos y las utilice para elaborar planes y programas globales de producción, distribución y consumo, y evaluar sus resultados” (Samper, 1969).

varios entrevistados, la función planificadora de OPSA en las últimas tres décadas se ha reducido a la recopilación y revisión de los planes y proyectos elaborados por las distintas entidades; por ejemplo, eran poco comunes las consultas formales con OPSA sobre los contenidos de los planes anuales o cuatrenales⁵⁰.

Tampoco ha sido muy clara la cuestión de la división de funciones entre el Ministerio de Agricultura y el DNP en la formulación de planes generales en el sector: como han observado varios estudios, la legislación no proporcionó una clara separación de las funciones que debe realizar el DNP, frente a las funciones de los organismos competentes en cada sector (Pinot, et al, 1974: 175-176; MAG, 1978a). Si el Decreto 2289/ 68 otorgó al DNP la responsabilidad para elaborar planes y programas generales y sectoriales, los Decretos 2420 y 3120 de 1968 también otorgaron al Ministerio de Agricultura, mediante OPSA, las funciones de elaborar y coordinar “programas globales de producción, financiamiento, distribución, consumo y comercio del Sector Agropecuario” (Decreto 2420/1968). Entre las funciones de OPSA, se encuentra la siguiente: “Dirigir la preparación de los programas de Desarrollo del Sector Agropecuario de acuerdo con los lineamientos fijados por el Departamento Nacional de Planeación y tomando en cuenta los objetivos de la política de desarrollo económico” (Decreto 3120/1968).

Finalmente, con referencia al cuarto problema, el control sobre el proceso presupuestal, mientras la legislación general sobre planeación desde 1968 parece haber otorgado a las diferentes unidades técnicas del DNP poderes amplios de control y vigilancia sobre el proceso presupuestal de las entidades del sector correspondiente, los decretos 1050/1968 y 3120/1968 también otorgaron a OPSA la responsabilidad de supervisar la elaboración del presupuesto de cada una de las entidades adscritas y de preparar el plan de inversiones para el sector en su conjunto. Según la legislación de 1968, correspondían a cada Ministerio, más precisamente, su Oficina de Planeación, las tareas de “revisar y aprobar los presupuestos de inversión y funcionamiento que hayan de ser presentados al Departamento Nacional de Planeación y a la Dirección General de Presupuesto” (Art. 12, Decreto 1050/1968). Hasta aquí llegó la estructura formal de programación: según el mismo DNP, en un informe escrito un año después de las reformas de 1968, “no existen actividades formales de planeación a nivel sectorial, regional y urbano que partan de la iniciativa de los organismos responsables”; y así las cosas, el DNP “se ha visto en la obligación de asumir muchas de estas tareas que no dan espera ante la dinámica del desarrollo” (DNP,1969: 21-24).

Las siguientes reformas, en 1973, del proceso de presentación y administración del presupuesto nacional (Decreto 294/1973) y de la estructura y funcio-

50. Entrevistas con planificadores en varias entidades adscritas del Ministerio de Agricultura en Noviembre-Diciembre de 1989.

namiento del CONPES y DNP, otra vez especificaron que “cada una de las Oficinas de Planeación de los Ministerios —OPM— efectúa la asignación de la cuota de inversión a nivel institucional, atendiendo la disponibilidad de recursos y las necesidades de inversión de sus entidades” (Art. 35, Decreto 627/1974). Pero, según los entrevistados en el DNP y las entidades adscritas al Ministerio de Agricultura, estas reformas no cambiaron la situación: es decir, OPSA no ha tenido sino un papel reducido en el proceso presupuestal dentro del sector, frente a la fuerte injerencia del DNP.

Parece que siempre ha habido una conciencia respecto a estos problemas dentro del Ministerio de Agricultura: en un documento oficial escrito en la segunda mitad de la década de los 70s, se acepta que la separación de las funciones de formulación y ejecución “no fue acompañada de un verdadero fortalecimiento de la capacidad de orientación, coordinación y control gubernamental sobre las funciones delegadas a los organismos autónomos, lo cual ha desintegrado el aparato institucional del sector, permitiendo que cada entidad oriente sus actividades con relativa discrecionalidad” (MAG, 1978b). Consecuentemente, 8 años después de las reformas de 1968, se decretó otra reorganización del Ministerio por medio del Decreto 133 de 1976. Uno de sus propósitos, fue el fortalecimiento de la capacidad de planeación del ministerio mediante la reubicación de OPSA bajo la dirección inmediata del viceministro.

Otro aspecto importante de la reforma de 1976, fue la aclaración de la responsabilidad del Ministerio para la formulación de los planes globales del sector en producción, distribución, crédito, etc. (Art. 2, Decreto 133/76). Sin embargo, parece que los problemas permanecieron después de los cambios de 1976. Los entrevistados indicaron, por ejemplo, que OPSA no ha participado en la elaboración del plan sectorial dentro de los últimos dos planes nacionales de desarrollo. Es más, el proceso presupuestal dentro de las entidades adscritas seguía siendo manejado por el DNP, sin la injerencia de OPSA. Es interesante anotar que los entrevistados para el presente estudio plantearon el problema en más o menos los mismos términos que el diagnóstico hecho hace más de 20 años (Herrera, 1966), en el sentido de que el Ministerio padece de “débil influencia, falta de respaldo político ...” y de “una estructura deficiente e inadecuada y acción casi nula de planeación”. Así, el problema sigue siendo, en esencia, la carencia de poder institucional y capacidad administrativa del Ministerio, o más específicamente de OPSA, frente a las entidades adscritas y al DNP.

3.4.3 El Contenido Sustantivo de los Planes

En esta sección, se presenta en forma sintética, los productos más visibles del proceso de evolución institucional descrito anteriormente: los planes nacionales de desarrollo y sus componentes referentes al sector agropecuario. En forma similar a la evolución de la planeación en otros países de la región, en Colombia la función planificadora hace referencia, en primer lugar, a la elaboración de un

“plan libro”, que recoge los planteamientos generales del gobierno de turno. Desde los primeros planes en los años 50s, hasta el Plan de Economía Social del actual gobierno del presidente Barco (1986-1990), el sector agropecuario ha recibido su propio capítulo de diagnóstico y políticas dentro de cada plan libro. Y en cada plan, los objetivos de crecimiento, y, en segundo lugar, de distribución, siempre han tenido un destacado lugar. De hecho, se ha criticado los planes por su tendencia a repetir la misma lista de políticas de crédito, de producción, de precios, etc. Aunque esta crítica tiene cierta validez, y será discutida en la siguiente sección, se considera que de todas maneras son importantes las diferencias en la priorización de políticas de un plan al otro.

La creciente preocupación por el desempleo urbano en los años 60 y comienzos de los 70, cambió la perspectiva sobre las funciones del sector agropecuario: en el estudio de la OIT, “Hacia el Pleno Empleo” y en otros diagnósticos, el análisis del sector agropecuario se enmarca dentro de la problemática general de la migración interna y el alto ritmo de crecimiento urbano. Así, además de los temas habituales de producción y generación de divisas, se plantea desde esta fecha como elemento central de la política sectorial la retención de la población y la fuerza de trabajo en la agricultura, mediante el empleo intensivo de mano de obra, la reducción de los diferenciales de ingresos, y más generalmente, del nivel de vida entre campo y ciudad. (Martínez, 1982). Consecuentemente, en el primer Plan Nacional después de la organización del DNP, entre los objetivos generales de la política agropecuaria, el empleo figura como primera prioridad (DNP, 1971)⁵¹.

Por otra parte, es notable que todavía en este documento se destacaba la importancia de la reforma agraria: la sección sobre políticas, dice que “se continuará y acelerará el proceso de Reforma Agraria, por considerarlo indispensable para incrementar la productividad de la tierra, generar empleo y lograr una distribución más equitativa de los recursos productivos” (DNP, 1971: 28). Sin embargo, alude a los problemas de la ejecución de la reforma cuando menciona “la atención prioritaria que las entidades del sector agropecuario y de otros sectores deben conceder a la ejecución de los programas que les son propios dentro del proceso de reforma agraria y dejar al INCORA la función de coordinador” (DNP, 1971: 22). Para lograr esta coordinación, el DNP planteó como mecanismo “los análisis que se efectúan para la preparación del Plan de Inversiones (1971: 26)⁵².

51. Los objetivos específicos fueron: aumento en el empleo y los ingresos, distribución de los recursos productivos y los ingresos, aumento de productividad, mejoramiento de la comercialización, aumento y diversificación de exportaciones, capacitación de campesinos y fomento de su organización, y adecuado aprovechamiento y conservación de los recursos naturales renovables.

52. Al mismo tiempo plantea un interrogante sobre la reorganización de 1968 y su eficacia en cuanto a la función planificadora del Ministerio de Agricultura, cuando dice que “el Comité de Planeación del Sector Agropecuario y los Consejos Seccionales de Desarrollo Agropecuario deben consolidarse y actuar en la manera más eficiente posible” (DNP, 1971: 27).

Como se mencionó anteriormente, mientras en los documentos de planeación elaborados por el DNP, se estaba proponiendo la mayor especialización de acciones de las entidades ejecutoras y la mayor coordinación entre éstas para llevar a cabo la reforma agraria, había un movimiento en la esfera política para acabar con la reforma agraria. El triunfo de la contra reforma se expresó claramente en el siguiente plan nacional de desarrollo —El Plan de Desarrollo Social, Económico y Regional (Para Cerrar la Brecha)— de la administración del presidente López (1974-1978), en el cual aparece por la primera vez el programa DRI⁵³. En este plan, al igual que en todos los documentos del DNP sobre la política agraria de ésta época, es evidente la gran importancia que se le otorga al DRI; por ejemplo, en cuanto al crédito se refiere, el documento de políticas sectoriales elaborado antes del plan, planteó la necesidad de poner énfasis sobre la orientación de recursos hacia “alimentos estratégicos contemplados en el Plan de Alimentación y Nutrición” (DNP, 1975: 24). La política agropecuaria parecía comenzar y terminar con los programas DRI/PAN; de las 35 páginas en el documento sectorial, sólo cuatro se dedican al “sector moderno” (DNP, 1975: 117).

En cuanto a problemas administrativos, en este plan se anota otra vez que para poder ejecutar los políticas campesinas referentes al programa DRI, sería necesaria la coordinación entre Caja Agraria, IDEMA, ICA e INDERENA, y los Ministerios de Salud, Educación y Obras Públicas. Y es claro que la coordinación del DRI estaría a cargo del DNP, y no del Ministerio de Agricultura, entidad que tan sólo nombra como una de las instancias con la cual sería necesario una coordinación (DNP, 1975: 18).

En el Plan de Integración Nacional de la administración del presidente Turbay (1978-1982), se plantearon nuevas medidas en investigaciones y extensión agropecuaria, además de los temas corrientes de crédito, comercialización y precios. La orientación política neoliberal de este gobierno se expresó en la preocupación del plan por la igualación de las tasas de interés para el crédito de comercialización —específicamente, los bonos de prenda— con las del mercado financiero, por razones de “eficiencia y competencia”. En el plan Cambio con Equidad, del gobierno de Betancur (1982-1986), se perfiló un cambio sustancial, al plantearse para el sector agropecuario, el aumento de la productividad, mediante políticas de investigación y extensión, transferencia de tecnología, y adecuación de tierras. Las demás políticas contempladas fueron: extensión de la frontera agrícola y la incorporación de tierras de ganadería a la producción agrícola; la comercialización, especialmente con el fomento de actividades agroindustriales; y un aumento en términos reales del crédito de fomento, otra

53. Para los gremios agropecuarios, este plan ha merecido elogios, sin duda por la ausencia de cualquier mención de la reforma agraria: según la SAC (1983: 51) “es quizás el que da más prioridad al sector agropecuario y la introducción del Programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI) es prueba de ello”.

**POLITICAS/MEDIDAS PARA EL SECTOR AGROPECUARIO
EN LOS PLANES NACIONALES DE DESARROLLO, 1970-1990**

Política / Medida	1970-1974	1974-1978	1978-1982	1982-1986	1986-1990
1. Productividad	x(2)	x(1)	x(1)	x(1)	x(1)
1.1 Investigación/transferencia	x		x	x	x
1.2 Crédito	x	x	x	x	x
1.3 Incentivos/precio	x				
1.4 Inversión estatal		x	x		
1.5 Adecuación de tierras				x	
1.6 Política de insumos				x	
2. Eficiencia		x(2)	x	x	
3. Reducción de costos				x(2)	x
4. Reforma agraria	x(1)	x	x	x	x(2)
4.1 Redistribución de tierras	x				x
4.2 Adecuación de tierras			x	x	
4.3 Titulación/dotación predios		x			
5. Ampliación de mercado interno	x			x(3)	x
6. Promoción de exportaciones		x	x	x	
7. Política de insumos			x	x	x
7.1 Centros de acopio		x			
7.2 Fondos para financiación			x		
7.3 Producción nacional				x	x
7.4 Reducción de aranceles				x	
8. Crédito	x	x(2)	x	x	x(3)
8.1 Aumento de recursos en FAP/FFAP			x		x
8.2 Crédito externo			x		
9. Aprovechar mejor los recursos renovables		x	x	x	x
10. Comercialización	x(3)	x(3)	x(3)	x	x
10.1 Centros de acopio			x	x	x
10.2 Central de abastos		x	x	x	
10.3 Inversión estatal		x		x	x
10.4 Organización campesina		x			x
11. Agroindustria		x	x	x	
12. Precios de sustentación		x	x	x	x
13. Eliminación de controles de precios		x	x	x	x

Los números en paréntesis indican las tres políticas prioritarias de cada Plan.

vez, con énfasis en los productos alimentarios. A diferencia con los planes anteriores, se propuso una serie de metas concretas en cuanto al comportamiento de la economía en su conjunto y del sector.

Por último, según lo anunciado en el plan de desarrollo del actual gobierno, el Plan de Economía Social, las políticas de desarrollo en el pasado han disminuído la rentabilidad de la agricultura en relación con los demás sectores, reducido su capitalización y originado una concentración de los recursos productivos en el campo. En este plan, se destaca la estrategia de aumentar la rentabilidad de las actividades agropecuarias y el estímulo a la inversión, mediante las siguientes medidas: una política favorable de precios y costos; el control a las importaciones de productos agrícolas que compiten con la producción nacional; la reducción de los aranceles de los insumos requeridos para la

producción agrícola; incentivos tributarios; y la expansión de la frontera agrícola e integración de zonas alejadas dentro del mercado nacional.

3.4.4 La Ejecución de los Planes Agropecuarios

En los debates sobre la planeación en América Latina, es evidente un consenso en cuanto a los obstáculos enormes frente a la planeación por medio del “plan libro”. En muchos casos, ha sido claro que el problema ha obedecido al carácter “normativo” de la planeación, es decir, su relativa inflexibilidad frente a situaciones específicas, caracterizadas por una multitud de actores; mientras en otros casos, el problema se refería a que los elementos normativos del plan no tuvieron ningún eco dentro del proceso político —es decir, la planeación estuvo divorciada de un proyecto político nacional—. También, en el caso colombiano, se ha sostenido que no ha habido una relación entre los proyectos políticos de cada administración y los planes de desarrollo, cosa que se evidencia en el propósito de la elaboración de los planes libros en las décadas de los 60s y 70s, que no fue otro distinto a asegurar préstamos externos (Revéz, 1979).

Esta apreciación sobre la naturaleza de la planeación en los años 60s ha sido confirmada por documentos del mismo DNP, entidad que hizo el siguiente comentario sobre el grado de éxito de la planeación nacional antes de las reformas de 1968: “ante la ausencia de un sistema de planeación a nivel nacional que permitiera una coordinación efectiva de los mecanismos para la obtención de crédito externo dentro de políticas y criterios de desarrollo, el destino de dicho crédito fue resultante de las políticas, intereses y características de los organismos internacionales, los cuales a falta de iniciativa nacional, influyeron decisivamente en la orientación de los programas y proyectos a financiar” (DNP, 1969). Ni siquiera este objetivo limitado de la planeación —la consecución de créditos externos— fue exitoso, dadas las deficiencias en la coordinación de las acciones de las distintas entidades estatales. Una evaluación de la planeación escrita en 1965, sostuvo que la organización del Estado no fue “suficiente garantía de éxito para la efectiva coordinación del Plan Decenal. Era indispensable y urgente un esfuerzo adicional para ampliar los medios de planeación para vigilar y orientar a los demás organismos ejecutivos del Gobierno” (citado en Cano, 1972: 31)⁵⁴.

Como han demostrado diversos estudios, la dificultad, sino la imposibilidad, de ejecutar los planes de desarrollo es un fenómeno común en América Latina, especialmente en sistemas políticos liberales-demócratas, en donde muchas

54. La comisión sostuvo que si implementación requería de 1) estudios sectoriales detallados, para identificar proyectos concretos; 2) ajustes constantes según las condiciones económicas/fiscales; 3) un sistema de indicadores a nivel nacional para permitir la evaluación de su desempeño; 4) mejoramiento del aparato estadístico para proyecciones; 5) mejoramiento de los vínculos de coordinación entre CONPES/DNP y las entidades encargadas con su ejecución.

veces el papel de los planificadores dentro del sistema estatal se ha limitado a escribir el plan libro para dar coherencia a "la abigarrada lista de objetivos, políticas, promesas y proyectos" del programa electoral del partido triunfante (García, 1982). Sin embargo, al examinar los diferentes planes elaborados después de las reformas administrativas de 1968, es difícil llegar a una conclusión firme sobre su grado de ejecución. ¿En qué medida se puede decir que la planeación agropecuaria ha sido verdaderamente efectiva? Por ejemplo, si se comparan *ex post* las metas de crecimiento de los planes nacionales de desarrollo para el sector agropecuario con las tasas efectivas del PIB, es evidente una divergencia notable. Pero también es claro que la comparación entre agregados no es adecuada: sólo confirma que existen muchos factores —muchas veces externos al sector agropecuario— que dificultan la formulación de metas de producción que sean a la vez precisas y realistas.

¿Qué otros criterios se pueden aplicar a la evaluación de los planes de desarrollo en su componente agropecuario? Otra posibilidad sería examinar algunas de las políticas más específicas presentadas en los planes nacionales, y compararlas, donde sea factible, con las realizaciones concretas de las entidades ejecutoras. En el Plan de los Cuatro Estrategias del gobierno de Pastrana (1970-1974), se planteó como política primordial la reactivación de la reforma agraria. Si se comparan los periodos 1967-1970 y 1971-1974, se ve una reducción en el monto total de tierras que llegaron al Fondo Nacional Agrario: de 242.000 hectáreas en el primer período a 204.000 en el segundo. Sin embargo, al desagregar estas cifras, es evidente que la diferencia se debía a una reducción en el monto de tierras que llegaron por cesión, y al comparar en estos dos periodos las compras de tierras, es claro un repunte en las acciones de INCORA: en 1967-1970 compró 65.000 hectáreas, mientras en 1971-1974 la cifra fue 162,000 hectáreas.

Dentro del mismo plan, cuando se examina una meta con menos condicionantes políticos, tal como el estímulo a la producción de maíz para exportación, el resultado no es tan alentador. Comparando las cifras oficiales entre los dos periodos 1967-1970 y 1971-1974, se ve una reducción notable en la producción nacional de maíz: de un promedio anual de 871.4 mil toneladas en el primer período a 788.8 mil en el siguiente. Es más, después de haber importado sólo 10.8 mil toneladas de maíz en 1967-1970, en el cuatrenio siguiente, IDEMA importó 202.7 mil toneladas. Otro ejemplo negativo se encuentra en el Plan de Integración Nacional, del gobierno de Turbay (1978-1982). En este plan, una de las prioridades de la política agropecuarias fue la elaboración de un programa de inversión destinada a la rehabilitación y complementación de los distritos de irrigación existentes. La política estuvo a cargo del HIMAT, creado en 1976 para asumir las inversiones en adecuación de tierras antes realizadas por otras entidades —especialmente por el INCORA—. El mismo HIMAT anotó que no se ha podido ejecutar esta política, debido a que "desde su creación hasta 1982 no recibió el apoyo presupuestal necesario para realizar sus funciones apropiada-

mente y sólo ha podido ... atender en forma bastante precaria los gastos de operación y conservación de los ... distritos cuya administración fue transferida por el INCORA y el Ministerio de Obras Públicas" (HIMAT, 1986). En el mismo documento (HIMAT, 1986), se señala entre los principales problemas que han limitado la acción del HIMAT, "la falta de consistencia entre las actividades prioritarias asignadas por el gobierno y la capacidad administrativa y operativa del HIMAT".

Para el plan de desarrollo del gobierno de Betancur (1982-1986), "Cambio con Equidad", se propuso la elaboración de un "Plan Nacional de Investigaciones Forestales", para adelantar investigaciones sobre varios temas, incluyendo la reforestación. Dentro de este marco, el INDERENA gestionó un estudio ambicioso de la cuenca del Río Magdalena, mientras el IGAC realizó un mapa "agroecológico" de Colombia. Con respecto a la reforestación, se creó un nuevo organismo, CONIF, que ha elaborado varias investigaciones. Sin embargo, los funcionarios de INDERENA admiten que sus actividades han sido muy restringidos, por razones fiscales⁵⁵.

Otro resultado ambiguo se encuentra en el "Plan de Economía Social" del gobierno del presidente Barco, donde se propusieron tres políticas bajo el control de IDEMA: la expansión del programa de abastecimiento de bienes básicos a zonas rurales y barrios pobres de las ciudades, mediante "tiendas comunales"; la ampliación de las compras de productos en zonas del PNR; y finalmente la creación del Fondo de Compra de Cosechas Nacionales, como una cuenta especial financiada con las utilidades del instituto, para aumentar su capacidad de regulación de precios y al mismo tiempo agilizar los pagos a los productores. Según IDEMA, el programa de abastecimiento arrancó lentamente, pero en 1989 se abastecieron 500 tiendas comunales y para 1990 se espera ampliar la cobertura a 800. En cuanto a la política de compras del IDEMA en zonas del PNR, de acuerdo con las cifras oficiales, de los 67 puestos de compras instalados entre junio de 1988 y julio de 1989, 35 se ubicaron en estas zonas, y realizaron el 50.4% de las compras. Pero la tercera política, de la creación del Fondo de Compras no se ha ejecutado; fue creado sólo en marzo de 1989 (Art. 154, Decreto 501/1989) y hasta comienzos de 1990, todavía no se había reglamentado.

El primer ejemplo, de la reforma agraria, confirmó la importancia del vínculo entre proyectos políticos nacionales y planes de desarrollo, pero, ¿qué se puede concluir de los demás ejemplos citados? En el curso de la investigación sobre la cuestión de la eficacia de la planeación, resultó claro que es difícil, sino imposible, hablar en términos generales de la ejecución de un plan: ha de

55. Estas apreciaciones provienen de entrevistas con funcionarios de INDERENA realizadas en Diciembre de 1989.

referirse a sus políticas y programas específicos. Dado que en Colombia la planeación agropecuaria se ha restringido a la programación y coordinación detallada del gasto estatal —especialmente de la inversión— la eficacia de la función planificadora del DNP, en ausencia de un sistema propio de información, ha dependido en gran medida de la información, sobre políticas y programas existentes y propuestas nuevas, suministrada por las entidades adscritas al Ministerio de Agricultura. De esta forma, la asignación, hecha por el DNP, de recursos para la ejecución de los distintos componentes del plan de desarrollo, se hace no tanto sobre la base del análisis de la capacidad administrativa y operativa de estas entidades, ya que el DNP no cuenta con los medios para realizar estas evaluaciones, sino que la capacidad de cada entidad de analizar y evaluar sus políticas, programas y proyectos —es decir, su propia capacidad planificadora— incide sustancialmente en tal asignación.

Aunque la incidencia de estas diferencias institucionales parezca demasiado obvia, la mayoría de discusiones de la planeación en Colombia han ignorado por completo esta dimensión operativa (ver IICA, 1982). ¿Qué se puede concluir de las grandes diferencias en el número de funcionarios dedicados a actividades de planeación en cada entidad? Para 1986, en el INCORA la Sub-Gerencia de Planeación contaba con 93 empleados (el 2.6% de la nómina total); en la Oficina de Planeación del HIMAT, había 68 (el 2.8% de la nómina); mientras en ICA, había sólo 20 (el 0.4% de la nómina). ¿O de las diferencias en la estructura administrativa regional de las entidades? el INCORA está dividido en 19 gerencias regionales, HIMAT en 15 direcciones regionales, y el ICA en 9 oficinas regionales, más 25 centros y estaciones experimentales. Finalmente, además de estas diferencias en estructuras administrativas, hay heterogeneidad en los mismos procedimientos de la planeación: como anota el Ministerio de Agricultura, “no se ve claramente al interior de cada una de las entidades un sistema de planificación establecido de acuerdo a metodologías institucionalizadas y operativas y menos aún un sistema único de planificación para todas las entidades” (MAG, 1986c).

3.4.5 Planificación para la pequeña producción agropecuaria

A partir de la creación del programa DRI a mediados de los años 70s, parece que el sector campesino se ha constituido, en términos institucionales, como un subsistema de la planeación agropecuaria, relativamente unificado. Sin embargo, en la práctica, las políticas para los pequeños agricultores han adolecido de problemas muy parecidos a los problemas generales del sector, enumerados en las secciones anteriores. Las políticas han sido aplicadas por un conjunto heterogéneo de organismos, subordinados jerárquicamente a diversas instituciones. Esta relativa dispersión se ha sumado a las dificultades ya anotadas del Ministerio de Agricultura para coordinar el diseño y aplicación de la política agropecuaria. En consecuencia, se tiene en el subsector campesino un cuadro aún más complejo para el Ministerio en cuanto a sus posibilidades de

implementar una política coherente y unificada. Además de las entidades adscritas al Ministerio, han operado: el Programa DRI, entidad que hasta 1988 dependía del DNP; el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR), programa que comenzó en 1986-1987 y está coordinado por la Presidencia de la República; y finalmente, los programas de fondos estatales agenciados por organismos gremiales, siendo el de Fedecafe, el de mayor proporciones. Por otro lado, están las Corporaciones Regionales y las Secretarías de Agricultura de los Departamentos —instituciones que también tienen algunas acciones dirigidas a afectar la producción o el nivel de vida de los pequeños productores rurales—.

Actualmente el Programa DRI —con identidad institucional propia, “Fondo DRI”, adscrito al Ministerio— y el PNR, son los entes estatales más importantes dentro de la planificación del desarrollo rural por parte del Estado colombiano. Ambos programas se conformaron originalmente con carácter transitorio con un doble propósito: no crear un aparato burocrático permanente cuya vida fuera más allá de la financiación de los organismos multilaterales, y garantizar un mayor nivel técnico que el que posiblemente tendrían si estuvieran vinculados directamente al Ministerio de Agricultura. El DRI, aunque fue manejado inicialmente por el DNP, se consolidó más tarde como un organismo permanente adscrito al Ministerio de Agricultura, con un presupuesto que depende sustancialmente de los empréstitos externos. El PNR, por su parte, más que un organismo de desarrollo campesino, sigue siendo un programa de desarrollo regional por medio del cual el Estado emprende la construcción de una infraestructura vial, social (escuelas, acueductos, hospitales etc.) crediticia y de mercadeo (centros de acopio) en zonas aisladas con graves problemas de violencia rural o pobreza absoluta. Al mismo tiempo, pero de manera secundaria, trata de impulsar la producción agropecuaria, y la sustitución de coca por alimentos, así como la organización y capacitación comunitaria.

Aunque ambos programas contemplan acciones integrales invirtiendo en infraestructura y en actividades de apoyo a la producción agropecuaria y la organización campesina, son significativas las diferencias tanto en sus objetivos como en sus formas de planeación. En cuanto a los objetivos, el PNR propone expandir la presencia institucional del Estado, como medio de amortiguar los conflictos locales y regionales, mientras el DRI busca aumentar la producción de alimentos para el mercado y asegurar la permanencia de los pequeños productores en el campo. Y en cuanto a las formas de planeación, las diferencias principales surgen de la necesidad del PNR de dar una mayor participación al campesinado y a las diversas fuerzas sociales y políticas de cada región en la planeación y control de la inversión estatal. Con estas miras, el PNR ha organizado en sus distintas regiones, “consejos de rehabilitación”, a nivel local y regional, con la presencia de representantes políticos, líderes de organizaciones populares y representantes gremiales (DAP, 1988). En el caso del DRI, la planea-

56. Evidentemente se presentan diferencias entre regiones, surgidas del grado de consolidación y movilización de la organización campesina, y la presencia de movimientos guerrilleros —y más recientemente, grupos paramilitares—.

ción ha tomado formas más tradicionales, en las cuales la participación de los campesinos ha sido sólo formal.

Supuestamente, estos dos organismos deben coordinar las acciones de las demás entidades del Ministerio —al igual que aquellas que se han especializado en la construcción de infraestructura rural— para aplicar una política o “Plan de Desarrollo Integral Campesino”, quedando en cabeza del DRI la función de dar las directrices generales —es decir, de asumir la función planificadora—. La realidad es que el DRI no ha podido asumir la coordinación de la política de desarrollo campesino ni está en capacidad de hacerlo. Más aún, múltiples problemas, en especial la rigidez de las entidades para adecuarse a formas de operación no enmarcadas dentro de sus propias pautas, le han impedido al DRI coordinar adecuadamente la ejecución de sus propios proyectos con las entidades con las cuales tiene convenios para aplicar conjuntamente recursos. El DRI y el PNR tienen sus propios fondos para financiar proyectos en los municipios que han sido asignados: de los casi 1.100 municipios del país, el DRI cubre 600 municipios y el PNR alrededor de 300. Pero, de otro lado, las demás entidades del sector tienen recursos adicionales para aplicar por su propia cuenta, recursos que son en muchos casos más significativos que los que recibe del DRI o del PNR, o los que compromete de sus propios fondos con estas entidades. Como se vió atrás las entidades negocian su presupuesto ante el DNP, negociación en la cual tanto el DRI como el PNR no tienen ninguna injerencia. La rigidez institucional anotada y la autonomía presupuestal de las entidades conforman un cuadro complejo de proyectos y programas descoordinados en las regiones. Cada entidad cumple parcialmente y a su modo con los compromisos con el DRI (si es un municipio DRI) o con el PNR (si es un municipio PNR), al tiempo que ejecuta sus propios programas con recursos y funcionarios que no están comprometidos con los programas coordinadores.

Así, por ejemplo, la evaluación del programa hecha entre 1986 y 1988, destaca que la colocación del crédito —función encargada a la Caja Agraria— constituye un serio limitante para el desarrollo del programa. Esta entidad, actuando con sus propios criterios y mecanismos operativos —predominantemente bancarios— se niega sistemáticamente, aunque en forma muy sutil, a aplicar los criterios reglamentados por el Programa DRI, marginando a múltiples posibles beneficiarios, con lo cual se menoscaba el trabajo de las otras entidades que han llegado a acuerdos con los campesinos e inclusive les han hecho planificaciones de los créditos que deberían recibir.

Desde el punto de vista de las posibilidades de la planificación y la ejecución de políticas, esta rigidez institucional, que se traduce en una falta de capacidad de coordinación, ha sido un obstáculo muy serio para el desarrollo rural integrado. Sin embargo, a pesar de estos problemas institucionales, parece que a veces la relativa coherencia de los objetivos ha proporcionado a la planeación del sector campesino mayor eficacia que a otras políticas agropecuarias. Al

menos, se puede observar una mayor correspondencia entre los planeamientos del “plan libro” y las políticas implementadas: por ejemplo, sucesivas evaluaciones del programa DRI destacaron el mercadeo como “el” problema central del desarrollo y consolidación de la economía campesina. Consistentemente, a partir de 1982, los dos siguientes planes de desarrollo resaltaron políticas de comercialización basadas en la organización de los campesinos, como el elemento central de la política para los pequeños productores. Concretamente, entre 1982 y 1986 se logró una coordinación interinstitucional que incluyó a FINANCIACOOP, CECORA y SENA, se promovió la formación de un número grande de nuevas cooperativas, se crearon nuevas líneas del crédito para comercialización, y finalmente con la cooperación de IDEMA se comenzó un programa ambicioso de inversiones en centros de acopio.

3.5 Planeación Agropecuaria y Descentralización

Si durante las últimas cuatro décadas el proceso de planeación agropecuaria se ha caracterizado por una creciente complejidad política e institucional, recientemente, ha surgido otro factor que ha complicado aún más este proceso: la descentralización a nivel regional y municipal. En esta sección la discusión entrará a considerar primero, la “cuestión regional” en lo referente a las estructuras y funcionamiento de la planeación en Colombia; después, algunas medidas tendientes a descentralizar de la planeación dentro del Ministerio de Agricultura durante los años 70s y 80s; y finalmente, el impacto del actual proceso de descentralización política, administrativa y fiscal sobre la función planificadora dentro del sector agropecuario.

Colombia no se ha constituido en excepción a la tendencia general en América Latina hacia la centralización del Estado; a lo largo del presente siglo, las entidades del Estado central han aumentado significativamente su participación en los ingresos y gastos totales, en detrimento de los departamentos y municipios (ver Tirado, 1983)⁵⁷. La pérdida de importancia de los departamentos y municipios había llegado al punto en que casi han desaparecido como entes administrativos. Por razones tanto políticas como fiscales (Moreno, 1988), se ha venido hablando, desde mediados de la década de los 60s, de la necesidad de emprender reformas políticas y administrativas para devolver autonomía a los departamentos y municipios y así reubicar en los niveles regional y local un amplio rango de funciones y responsabilidades. Aunque estas reformas de las

57. FINANCIACOOP y CECORA, entidades cooperativas de segundo grado que administran fondos estatales para programas rurales, especialmente de mercadeo. SENA: Servicio Nacional de Aprendizaje, Instituto gubernamental.

58. Entre las funciones asumidas por las llamadas entidades “descentralizadas” del estado central, se destaca una serie de servicios básicos regionales y locales: educación, salud, bienestar social, transporte público, vivienda estatal, construcción de mataderos y mercados públicos, hasta los servicios de acueducto, alcantariado, energía eléctrica y teléfonos.

estructuras departamentales y municipales no se pudieron concretar sino hasta la década de los 80s, en el caso de la planeación, ya desde finales de los años 60s se comenzó un lento proceso de regionalización de la función planificadora.

3.5.1 Multiplicidad de Instancias Planificadoras Regionales

A nivel nacional, el primer plan que plantea una política de desarrollo regional, fue el Plan General de Desarrollo, donde se propuso una estrategia, basada en teorías de polos de desarrollo, para el fomento industrial en las ciudades intermedias. El aspecto regional de la planeación se concretó en los planes nacionales de los gobiernos de López (1974-1978) y Turbay (1978-1982), que ejecutaron parcialmente la política enunciada para dichas ciudades, mediante el uso selectivo de licencias de importaciones y parques industriales (Vellinga y Kruijt, 1983). El DNP también diseñó varios planes regionales para los territorios nacionales y algunos de los departamentos más atrasados, que fueron esencialmente "paquetes de inversión de origen central" (Vasco, 1986). Por otra parte, en la reforma del Ministerio de Agricultura en 1976, se crearon Comités Regionales de Producción Agrícola (Decretos 133/1976, y 703/1976), pero éstos funcionaron sólo parcialmente, y en 1978 se reemplazaron, por los Comités Regionales de Desarrollo Agropecuario (Decreto 2875/1978), bajo la dirección de los Gobiernos departamentales, y con el apoyo técnico de otra entidad nueva, la Unidad Regional de Planeación Agropecuaria (URPA).

Otro rasgo fundamental del proceso de regionalización de la planeación, fue la creación de múltiples niveles institucionales, caracterizados por un alto grado de superposición, tanto en términos funcionales, como territoriales (ver Zorro, 1983). Han existido desde los años 50s corporaciones autónomas regionales, la primera la CVC (Corporación del Valle de Cauca) adscritas al DNP, desde los años 70s. Estas entidades han elaborado numerosos planes y proyectos de inversión (Contraloría, 1987b). También desde los años 50s ha existido una función planificadora a nivel departamental, pero dado que los departamentos han tenido una reducida capacidad fiscal y administrativa, en su mayoría los planes departamentales no han dejado de ser ejercicios formales, sin posibilidades de ejecución (Vasco, 1986). Algunas reformas entre 1978 y 1981 (Decreto 2275/1978, Decreto 2248/1980, y Ley 38/1981) estimularon la participación de los Departamentos en el plan nacional de desarrollo mediante un Consejo

59. En varios documentos del DNP entre 1968 y 1970 se ve una preocupación con la desigualdad regional (DNP, 1969), y especialmente con "la ausencia de un sistema de planeación desde el nivel local al nacional" (DNP, 1970: 307).

60. En cierta medida, las corporaciones autónomas regionales se han organizado, no por cuencas hidrográficas u otras divisiones socio-económicas, sino por Departamentos o Territorios; tendencia que ha generado conflictos con las instancias de planeación departamental.

Departamental de Planeación, y le obligaron a cada Departamento a formular su propio plan⁶¹.

Finalmente, en la década de los 80s, se añadió un nivel supradepartamental a la estructura institucional de planeación con el desarrollo de la planeación fronteriza y de regiones de planeación. El primer cambio (Ley 10/1983), resultó en la formulación de un "Plan General de Desarrollo Fronterizo", que incluyó zonas fronterizas de varios Departamentos y Territorios Nacionales, y planteó la necesidad de dirigir el 10% del presupuesto de inversión pública a estas zonas (Murillo y Pardo, 1989). El segundo cambio fue de mayor importancia, porque dispuso la división del país en varias regiones de planeación (Ley 76/1985, Decretos 3083-86/ 1984): Costa Atlántica, Amazonia, Orinoquia, Occidental, y Centro Oriente, cada región compuesta por varios Departamentos y administrada por un Consejo Regional de Planeación (CORPES).

Claramente, este desarrollo institucional está sujeto a distintas interpretaciones, pero un aspecto sobresaliente del proceso de regionalización es la relativa debilidad de la instancia departamental de planeación⁶². Aun cuando las jurisdicciones de la mayoría de las corporaciones autónomas regionales han coincidido con los límites de los departamentos, han funcionado más bien como entidades ejecutoras de inversiones financiadas a nivel nacional y coordinadas por el DNP; así, han contribuido poco al fortalecimiento de la planeación departamental. Los CORPES, y sus organismos técnicos —los Comités Técnicos de Planeación— parecen haber enfocado sus acciones hacia la programación del presupuesto anual de inversiones del Estado central, tratando de incidir en las decisiones de los Ministerios y sus entidades adscritas sobre la distribución regional de inversión: en este sentido, el CORPES debe considerarse como un nuevo mecanismo de presión sobre la formulación de políticas a nivel nacional y sobre la programación presupuestal anual del DNP (ver DNP, 1989).

Según una evaluación reciente (Medellín, 1989: 14) las CORPES han funcionado más que como instancias de planeación, como mecanismos esencialmente políticos: "un ámbito de negociación (por pugna) o conciliación (por concesión) de los intereses locales y subregionales que se mueven en la búsqueda del desarrollo". Sus funciones de planeación dependen de los departamentos; pero éstos no se han beneficiado de la descentralización y es muy improbable que se hayan fortalecido en términos administrativos. De hecho, los análisis de la descentralización en Colombia coinciden en señalar el estancamiento de este nivel de gobierno.

61. Según varios comentaristas, el Consejo y el plan departamental han funcionado más bien como mecanismos de negociación política de las regiones frente al estado central y/o las entidades descentralizadas (ver Pardo y Villamizar, 1987).

62. El territorio colombiano está dividido en 23 departamentos. Adicionalmente hay 4 intendencias y 5 comisarías, correspondientes a los territorios menos poblados.

3.5.2 Las Unidades Regionales de Planeación Agropecuaria - URPAS

El debate sobre el fortalecimiento de las administraciones departamentales —y especialmente de las Oficinas de Planeación— es relevante también para entender el proceso de descentralización de la planeación dentro del Ministerio de Agricultura. A raíz de un acuerdo de cooperación con la FAO, a partir de 1978 se inició la organización de un sistema de planeación agropecuaria descentralizado, cuya unidad operativa ha sido la Unidad Regional de Planificación Agropecuaria (URPA). Vinculadas a la Oficina de Planeación de cada Departamento, una de las funciones importantes de las URPAs ha sido la coordinación a nivel departamental de las actividades de las oficinas regionales de las entidades adscritas al Ministerio de Agricultura. Según este Ministerio, el papel de las URPAs consistiría en mejorar la planeación operativa, mediante “la articulación de la planeación de corto plazo con la programación presupuestaria” (MAG, 1984).

La función de coordinación desempeñada por las URPAs asume gran importancia cuando se considera que cada entidad adscrita al Ministerio de Agricultura tiene entre 10 y 25 oficinas regionales; y en cada entidad las oficinas son estructuradas en una forma distinta, con grados diferentes de autonomía frente al nivel central y con diverso cubrimiento territorial. Por otra parte, un rasgo común a todas las entidades, ha sido la ausencia casi total de una función planificadora en las oficinas regionales; en general, sus funciones se han limitado a la ejecución de los programas formulados a nivel nacional, y en algunos casos, al seguimiento y evaluación. Así, el mismo Ministro de Agricultura sostuvo en 1986, que “debe existir una planificación regional de las actividades de los institutos con un claro objetivo de desarrollo regional acorde a las necesidades de cada región en particular (MAG, 1986c).

La pregunta es, ¿en qué medida el programa de descentralización del Ministerio de Agricultura por medio de las URPAs ha aumentado la eficacia de la planeación agropecuaria? ¿O mejorado la dimensión operativa de la planeación? Según los informes de la FAO, la evolución de las URPAs ha sido lenta, y más que todo, desigual (ver FAO, 1989). Dado que dependen de convenios entre los gobiernos departamentales y el Ministerio de Agricultura, no tienen funcionarios propios y sus capacidades administrativas, y de planeación, dependen en gran medida de las características de la planeación en cada Departamento. Por ejemplo, la URPA en el Departamento del Valle, al ser incluida en la preparación del plan departamental, recibió desde sus comienzos funciones importantes de coordinación. Según los funcionarios entrevistados, hay por lo menos tres otros departamentos, Santander, Antioquia y Caldas donde las URPAs están muy consolidadas. En otros casos, por ejemplo en los Departamentos de Nariño,

63. Según un informe reciente, en promedio las URPAs cuentan con 1 Director, 6 técnicos y 2 empleados administrativos y de servicio (ver FAO, 1989).

Boyacá, y Córdoba, el nivel de desarrollo institucional estimulado por la creación de la URPA no ha sido menor, en parte por razones de politiquería y manejos clientelistas por parte de las administraciones seccionales. Pero, estos problemas institucionales se han agudizado, entre otras cosas, por la ausencia de un marco jurídico a nivel nacional, y por la falta de apoyo del mismo Ministerio de Agricultura y del DNP. Así por ejemplo, de acuerdo con su concepción original, las URPA iban a mejorar la función de coordinación del Ministerio, frente a sus entidades adscritas (ver MAG, 1984). De esta forma, en el plan de desarrollo del gobierno de Betancur (1982-1986), se planteó una política de estímulos a las URPA para "la formulación de diagnósticos, estrategias, planes y proyectos específicos de desarrollo regional", pero hasta 1986 no se pudo coordinar las actividades de estas entidades para llevar a cabo las nuevas funciones. Es más, aunque las URPA presentaron planes operativos departamentales (MAG, 1986a) para los años 1986-1989, hasta el momento éstos no han tenido eco, ni en la programación anual del presupuesto por parte de las entidades del sector, ni mucho menos en la formulación de políticas por parte de OPSA. El diagnóstico Agropecuario preparado por el DNP en 1987, se queja de la falta de un mecanismo legal de coordinación entre la planificación departamental y las entidades del Ministerio, y del incumplimiento de las URPA en esta área (DNP, 1987).

3.5.3 El Nivel Municipal

Más allá de la regionalización de la función planificadora, el proceso reciente de descentralización —fiscal, administrativa y política— centrado en el fortalecimiento de los gobiernos locales ha significado un cambio de mayores implicaciones para la política y la planeación agropecuaria. Este proceso de reasignación de funciones y recursos del nivel nacional al municipio comenzó en la década de los 80s con una reestructuración del régimen tributario (Ley 14/1983), fortaleciendo la base catastral. Después, se reforma el sistema de transferencias del impuesto al valor agregado (IVA) del Estado central a los municipios (Ley 12/1986), aumentando la participación de éstos en el recaudo total de IVA del 25% en 1986 al 33% en 1989 y el 50% en 1992.

En el campo administrativo, se efectúa una redistribución de funciones (Ley 11/1986, Decretos 77,78, 80 y 81/1987). Se suprimieron o modificaron las funciones de numerosas entidades del Estado central, y aumentaron las atribuciones de los municipios en los siguientes servicios: suministro de agua potable, saneamiento básico, aseo público, mataderos y plazas de mercado; construcción, dotación y mantenimiento de hospitales locales y centros o puestos de salud; construcción y sostenimiento de centros de bienestar y ancianatos, y programas de nutrición y complementación alimentaria para ancianos y menesterosos; construcción, dotación y mantenimiento de plantas escolares e instalaciones deportivas; construcción y operación de puertos y muelles fluviales; y construcción y mantenimiento de caminos vecinales (secundarios).

En el sector agropecuario, las realizadas por el ICA y otros organismos...”; e incorporar a sus planes de desarrollo municipales “programas de desarrollo rural integrado dirigidos a las áreas de economía campesina y zonas de minifundio y colonización” (Arts. 35 y 43, Decreto 77/1987). Por otra parte, la legislación establece que esta función se podrá llevar a cabo mediante la creación de “unidades de asistencia agropecuaria, dentro de su estructura administrativa”, o mediante la contratación de servicios con entidades públicas o privadas. Se ha puesto como objetivo a todos los municipios que antes de 1992 asuman por completo este sistema y de hecho se ha avanzado en esa dirección.

La reforma afecta directamente los servicios de extensión rural en asistencia técnica antes presentados por el ICA y el INCORA, y a los diversos programas de producción y comercialización del Fondo DRI. En el caso del ICA, ya a mediados de los años 80s (Decreto 1114/1984), se habían comenzado a descentralizar de los programas de investigación, difusión de tecnología, y asistencia técnica, con la creación de los CRECED (Centros Regionales de Extensión, Capacitación y Difusión Tecnológica), en algunas zonas.

Este programa de regionalización del ICA se desarrollaba lentamente, hasta 1987, momento en el cual recibe el impulso de la descentralización municipal. En 1988-1989 (ICA, Resolución 2600/1989) se estipuló donde estarían ubicadas las sedes de los 66 CRECED, cada uno con un área de cobertura que incluye en promedio 16 municipios. Estos centros serían las entidades encargadas de desarrollar los programas, que ejecutarían en forma conjunta con las Unidades de Asistencia Agropecuaria en cada municipio en su área. En el caso de los programas del Fondo DRI, la legislación estipuló el mecanismo de cofinanciación de las inversiones en los municipios; a partir de 1990, la financiación de todas las nuevas inversiones y de los programas ya iniciados en los municipios DRI deben ser cofinanciados.

No obstante esta “municipalización” de la política campesina, no se ha menospreciado la cuestión de control y coordinación a nivel nacional y regional. Para lograr una mayor coherencia en las actividades de los CRECED y las Unidades de Asistencia Agropecuaria, se creó el Sistema Nacional de Transferencia de Tecnología (SINTAP), que incluye todas las entidades adscritas al Ministerio de Agricultura, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA - entidad del Ministerio de Trabajo), y las Secretarías de Planeación del nivel departamental. Según esta legislación (Decreto 1946/1989) el propósito del SINTAP es “asegurar la debida coordinación entre las entidades del orden nacional, departamental y municipal para la transferencia y aplicación de las tecnologías agrarias ... y disponer lo necesario para que se racionalicen los esfuerzos de las diversas entidades” (Art. 12, Decreto 1946/1989). Se crearon otras instancias de coordinación entre los niveles nacional y regional: La figura del Consejo Nacional de Secretarías de Agricultura (MAG, Resolución 0714/1989); y más importante, los Consejos Seccionales de Desarrollo Agropecuario (CODEAs), como entidad

de fiscalización del proceso presupuestal en los Departamentos y Territorios Nacionales (Decreto 501/1989).

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El propósito de esta última sección, es plantear, hasta donde sea posible, recomendaciones específicas. Con este objeto, además de presentar los problemas generales de la planeación, se examinarán en cada sección las implicaciones tanto de las reformas recientes a la estructura y funcionamiento del Ministerio de Agricultura y de las bases normativas del proceso presupuestal a nivel nacional, así como los cambios derivados de la descentralización administrativa.

Se supone que las recomendaciones propuestas aquí deben ser factibles: es decir, que no requieren de mayores cambios políticos. Por esta razón, no se penetra el problema general del modelo de desarrollo y del patrón de intervención estatal. Más bien, se enfocan los aspectos institucionales de la planeación. Sin embargo, es preciso retomar de entrada unas cuestiones, esencialmente políticas, que condicionan cualquier reforma sustancial de las instituciones de la planeación. En la discusión general de la intervención estatal en Colombia, se sostuvo que existía una tendencia a reemplazar mecanismos pluralistas de intermediación de intereses, por mecanismos neocorporativistas. Estos mecanismos, que facilitan la concertación de políticas estatales, parecen ofrecer la posibilidad de aumentar la gobernabilidad, o estabilidad de la democracia mediante la filtración y selección de los problemas y la organización y racionalización de los conflictos políticos (Schmitter, 1981). En este sentido, han sido concebidos como instrumentos idóneos de la planeación, para lograr un consenso alrededor de un plan nacional de desarrollo, o de un plan sectorial —lo que debe contribuir a sus posibilidades de éxito—.

Sin embargo, la experiencia colombiana ha demostrado que el neocorporativismo puede más bien reforzar el carácter cerrado y excluyente del sistema político, y funcionar como elemento conservador del status quo. Con esta afirmación, no se pretende negar del todo el carácter formalmente democrático del proceso de formulación de políticas estatales, sino señalar algunos de los problemas más preocupantes en cuanto a su grado de representatividad, y sugerir que, dadas estas tendencias, es difícil pensar en un cambio sustancial en el patrón existente de intervención estatal. En el momento, no existe ninguna “contra-tendencia” —por ejemplo, la apertura o renovación de la función representativa del Congreso— que podría legitimar una mayor injerencia de los partidos políticos en la formulación de políticas económicas o sociales; pero tampoco se perfila la posibilidad de un aumento de la autonomía del Estado frente a los intereses poderosos organizados que podría permitir la inclusión de los intereses actualmente excluidos del proceso neocorporativista.

Es diciente que, en el nuevo Consejo Nacional de Transferencia de Tecnología (Decreto 501 de 1989), estén representados FEDECAFE, FEDEGAN y las demás federaciones que reciben cuotas de fomento crediticio del Estado —excluyendo a las asociaciones campesinas e indígenas—. Por otra parte, a raíz de la reestructuración administrativa del Ministerio, se ha eliminado del mecanismo de concertación de nivel ministerial, el Consejo asesor de la Política Agropecuaria, dejando una concertación fragmentada dentro de cada una de las Comisiones Nacionales de Productos Agropecuarios, dominadas por los gremios de producción. La reforma estipuló la creación de nuevos organismos consultivos, “con carácter permanente o temporal... con representantes del sector público o privado si fuere el caso 2 (Art. 103, decreto 501 de 19899, pero dejando a la discreción de cada Ministro sus funciones y composición.

Aun cuando una apertura del proceso de formulación de políticas estatales para el desarrollo agrícola implicaría un cambio en los mecanismos pluralistas de representación, el Ministerio de Agricultura podría hacer un mayor esfuerzo para democratizar los mecanismos de concertación dentro del sector. Se recomienda, primero, la inclusión de representantes de las organizaciones campesinas e indígenas dentro del Consejo Nacional de Transferencia de Tecnología. En segundo término, se recomienda la creación de un organismo consultivo permanente, también con la participación obligatoria de las organizaciones campesinas e indígenas.

La última cuestión política donde sería deseable una reforma a fondo, se refiere al reclutamiento de personal. La organización del Ministerio de Agricultura le confiere mayor capacidad para orientar, coordinar y ejecutar la política agropecuaria trasladando, a esta entidad funciones que estaban asumiendo otras entidades caracterizadas excepcionalmente por un predominio de la racionalidad técnica sobre el manejo clientelista de la rotación burocrática. Es indudable que para preservar el carácter técnico que transitoriamente ha tomado el M.A.G., en la actual administración, hay que tomar medidas complementarias tendientes a crear condiciones que consoliden un cuerpo de funcionarios calificados regidos quizás por los parámetros de la “carrera administrativa”.

4.1 Políticas Económicas

Las políticas macroeconómicas en Colombia desde mediados de los 60s, se han caracterizado por una gran continuidad; al tiempo que —según parece— han tenido un impacto menos perjudiciales sobre el sector agropecuario, comparados con los demás países latinoamericanos. Si en Colombia se mantuvo una tasa anual de crecimiento de la producción agropecuaria per cápita entre 1970 y 1980, para América Latina en su conjunto, el crecimiento per cápita de este sector fue sólo el 0.8% anual. También fueron menores los efectos de la recesión económica de la primera mitad de la década de los 80s, cuando el crecimiento

per cápita cayó al 0.0%, comparado con el promedio del -0.6% para toda América Latina.

De todas formas aunque con resultados menos lesivos que en otros países de la región, el modelo de desarrollo ha incluido políticas macroeconómicas cambiarias, arancelarias, monetarias y fiscales discriminatorias contra el sector agropecuario. El ajuste macroeconómico de los años 1984-1985, también se basó en medidas que aumentaron en forma desmesurada los costos de producción en el sector (ver Parra-Peña, 1986). Por otra parte, Colombia tampoco ha sido una excepción en cuanto al sesgo, dentro del sector agropecuario, en contra la agricultura campesina. En este país, al igual que en los países vecinos, los dos sesgos se expresan en las diferenciales urbanos-rurales, en ingresos promedios, suministro diario de calorías, esperanza de vida, niveles de escolaridad y analfabetismo, calidad de servicios públicos, etc.

Para corregir los resultados de estas políticas macroeconómicas se han tomado medidas compensatorias de carácter sectorial, en crédito, adecuación de tierras, reforma agraria, comercialización, precios sustentados y negociados, investigación y extensión agraria, construcción de infraestructura, subsidios a la exportación y protección a la producción doméstica mediante la restricción parcial o total a las importaciones (con excepciones notables en casos como el del trigo). Hubo una expansión del gasto estatal en políticas y programas agropecuarios en la década de los 60s —debida en parte a la prioridad otorgada a las políticas de reforma agraria— pero durante los años 70s se presentaron reducciones constantes del gasto en agricultura. La preocupación con los niveles crecientes de violencia rural a comienzos de los años 80s alertó sobre la necesidad de producir cambios políticos importantes. De ahí que en los gobiernos de Betancur (1982-1986) y Barco (1986-1990), se haya reorientado parcialmente el gasto hacia programas de inversión —especialmente en infraestructura— en las áreas rurales más atrasadas, generalmente zonas de economía campesina o de colonización reciente.

Pero el problema persiste: ¿qué posibilidades hay de reorientar las políticas macroeconómicas hacia un modelo de desarrollo no sesgado hacia el sector urbano? Políticamente, las posibilidades de tal reorientación son muy remotas. Como se mostró en el primer capítulo, mientras la población rural no está reduciéndose en términos absolutos, constituye una proporción decreciente de la población total. Así, dada la realidad de la política electoral, no parece muy factible un desplazamiento futuro del eje urbano del sistema político. Sin embargo, en la medida en que la formulación de la política económica hay poca injerencia de los partidos o del Congreso, ¿quizás existe la posibilidad, dentro de las instituciones especializadas del Estado, de una mayor compatibilización entre los objetivos de la política macroeconómica y de las políticas sectoriales?

Aunque una condición necesaria para esta compatibilización sería un mayor conocimiento por parte de los economistas sobre las interdependencias y

complementariedades sectoriales (ver E. Hwa, 1983), por sí sólo, este desarrollo teórico/político no sería suficiente. Otra condición necesaria, sería una adecuación institucional —es decir, dentro del Estado— para asegurar que tal reorientación se expresara en la política. En la más reciente reforma administrativa del Ministerio de Agricultura (Decreto 501/1989), se ha planteado un cambio en este sentido.

Entre sus nuevas funciones, se especifica, por primera vez “participar en la definición de la política macroeconómica y en la elaboración del plan nacional de desarrollo”. Con ésta perspectiva de la reforma se reitera la responsabilidad del Ministerio de Agricultura en “la formulación de los planes, programas y proyectos de desarrollo del sector”, y su presentación al DNP, “para que sean incorporados al plan general de desarrollo” (Art. 3, Art. 5, Nums. B y C, Decreto 501/1989). Sin embargo, queda un interrogante: si la legislación de 1989-1990 ha posibilitado una mayor incidencia del Ministerio de Agricultura en la formulación de políticas macroeconómicas y su compatibilización con la política sectorial, tiene la capacidad para asumir este papel? El interrogante más preocupante al respecto, es la capacidad de sus instancias de planeación y presupuestación. Como indicó el estudio de consultoría previo a la reestructuración del Ministerio, la poca injerencia del Ministerio en la formulación de políticas macroeconómicas, radica en su “falta de capacidad técnica para participar en la definición de la política macro”, “ausencia de objetivos de largo plazo”, “existencia de objetivos de mediano plazo, por entidad, pero sin coherencia y coordinación entre ellos”, y finalmente, la ausencia de políticas o planes de largo plazo (Inversiones e Ingeniería, 1988).

La propuesta de reestructuración planteó el problema de la influencia del Ministerio en la formulación de políticas macroeconómicas en términos de su capacidad de “ilustrar a la autoridad económica los costos y beneficios sectoriales de acciones concretas que deban adelantarse en materia económica para que sean tenidas en cuenta en el momento de su definición” (Inversiones e Ingeniería, 1988). Es decir, su participación en la determinación de políticas macroeconómicas estaría condicionada por el aumento de su capacidad autónoma de planeación. Con el Decreto 501/1989, se reemplaza la Oficina de Planeamiento del Sector Agropecuario (OPSA), por una Dirección General de Planificación Sectorial (DGPS), dividida en distintas subdirecciones, entre ellas, la Subdirección de Análisis de Política Económica y Sectorial, donde se supone deberían realizarse los diagnósticos y estudios que permitieran una mayor participación del Ministerio en el planteamiento de políticas económicas alternativas (Nums. A, B e I, Art. 71, Decreto 501/1989). Una recomendación obvia, en el contexto de esta reforma, es la prioridad, en cuanto a recursos humanos, presupuesto e infraestructura, que se debe asignar a la Dirección General de Planificación Sectorial, y a esta Subdirección en particular.

Otra recomendación, menos obvia, se refiere a la eficacia de la nueva Subdirección de Información y Estadística. La posibilidad de que el Ministerio

incida en la formulación de políticas alternativas, depende en gran medida del desarrollo del apoyo informático y estadístico ofrecido por esta entidad. Cabe anotar que hasta 1989, los diagnósticos sectoriales se han realizado siempre por el DNP, con base en datos recogidos por las entidades adscritas al Ministerio: ¿hay razón para que las DGPS no puedan asumir la elaboración de este instrumento básico de la planeación?. En cuanto a su capacidad de generar análisis macroeconómicos y sectoriales, y de evaluar políticas alternativas, de nuevo se requeriría de mayores recursos humanos, fiscales y físicos. Sin haber examinado las cuestiones interinstitucionales, en cuanto a los recursos físicos, se recomienda que el Ministerio considere la factibilidad de aprovechar la “capacidad instalada” de algunas de sus entidades adscritas —especialmente el ICA, y la Caja Agraria—.

4.2 El Ministerio de Agricultura y la Planeación

Es muy probable que las políticas sectoriales seguirán siendo, en alguna medida, compensatorias del sesgo urbano presente en las políticas macroeconómicas, un sesgo que se expresa en el “impuesto implícito” del sistema de precios, y de la sobrevaloración cambiaria, junto a otros impuestos explícitos, como las tarifas arancelarias a los insumos importados (ver Fuentes, et al, 1986). No obstante, hay posibilidades de mejorar estas políticas compensatorias, así sean políticas de crédito, de producción, de tierras, de comercialización, etc. Aunque se podría plantear numerosas áreas de mejoramiento, es claro que una recomendación prioritaria es el aumento en el gasto estatal en el sector agropecuario. Si durante la década de los 80s se ha frenado la tendencia decreciente del gasto, todavía está muy por debajo los niveles alcanzados en los años 60s.

En este sentido, otra recomendación, más específica, es de mantener y ampliar el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR), y al mismo tiempo, coordinar en mayor grado sus acciones con el Ministerio de Agricultura y sus entidades adscritas. Aunque el PNR ha sido sujeto a múltiples críticas, es claro que se ha cumplido parcialmente su objetivo principal, la reorientación de la inversión estatal hacia los municipios más atrasados, muchos de ellos con poblaciones mayoritariamente campesinas; los 302 municipios PNR en 1988 tuvieron, en promedio, el 65.3% de su población en la zona rural (DAP, 1989c: 172-174). De acuerdo con cifras oficiales, para el período 1987-1989, sus tres programas —infraestructura, salud/educación y agropecuario— han constituido el 13-15% del presupuesto de inversión del Estado central (DAP, 1989a). Sin embargo, según los entrevistados en el PNR, ha habido una coordinación escasa con el Ministerio de Agricultura, tanto en la etapa de programación de inversiones, como en su ejecución. Más bien, el PNR ha negociado sus programas directamente con el ICA, el INCORA, el HIMAT y el IDEMA. Una mayor coordinación a nivel nacional del componente agropecuario del PNR con el Ministerio, podría contribuir a la consolidación de las funciones de planeación y programación del presupuesto encargadas a la Dirección General de Planificación Sectorial y a la Dirección General de Finanzas y Presupuesto.

A nivel regional, la función de coordinación de los programas PNR se ha realizado mediante Comités Técnicos Sectoriales, dependientes de los Consejos de Rehabilitación (ver DAP, 1987a), y que funcionan con la participación directa, aunque esporádica, de las entidades adscritas al Ministerio. La coordinación con estas entidades debería realizarse mediante las URPA, fortaleciendo de tal forma el proceso de descentralización dentro del Ministerio. Pero la iniciativa para esta coordinación debe estar acompañada por un mayor apoyo, por parte de las entidades del sector, a las URPA. Según los entrevistados en el PNR, todavía en 1989, a las URPA les faltaba un "poder convocatorio" frente a las oficinas regionales de las entidades adscritas al Ministerio. Como se indicó en el capítulo anterior, la escasa capacidad de coordinación del Ministerio de Agricultura frente a sus entidades adscritas ha sido un problema general, no limitado a los programas del PNR. Por ejemplo, en el Diagnóstico Agropecuario realizado por el DNP en 1987, se queja de que las instancias más importantes de coordinación de políticas sectoriales —el Consejo Asesor de la Política Agropecuaria, y el Comité de Coordinación Ejecutiva— no se han reunido sino en forma esporádica, en parte debido al debilitamiento de OPSA, "que no cuenta con suficientes elementos para realizar el seguimiento de la política agropecuaria y para participar sistemáticamente en la formulación y ajuste de los planes de desarrollo sectoriales" (DNP, 1987: 181). Esta crítica se ha presentado en otros estudios recientes sobre la estructura institucional del Ministerio de Agricultura (Inversiones e Ingeniería, 1988; Hernández y Cuevas, 1989).

La reforma del Ministerio de Agricultura, discutida arriba (Decreto 501/1989), y la reforma del proceso presupuestal (Ley 38/1989), deberían corregir en cierta medida, este problema de la coordinación interinstitucional. Antes de la reforma del Ministerio en 1989, existían 108 consejos, comités y comisiones consultivos de nivel nacional y regional. A raíz de la reforma, se ha reducido de alguna manera el número de organismos consultivos, y se limitó la participación del Ministro a los más importantes, entre ellos: el comité de Gabinete del Ministerio, que reúne el Ministro y los encargados de las direcciones ministeriales; y el Comité de Coordinación Ejecutiva, con la participación del Ministro, nuevamente los encargados de las direcciones ministeriales, el director del DNP y el director de la Unidad de Inversiones Públicas del DNP⁶⁵. Otros organismos notablemente importantes el Comité de Planeación Agropecuario, y el Comité de Estadísticas Agropecuarias, están a cargo del Director General de Planeación. La reforma del proceso presupuestal (Ley 38/1989), coadyuvó al Ministerio de Agricultura a lograr mayor capacidad de coordinación entre sus entidades adscritas. Esta reforma buscó, como corolario de su propósito general —la reducción de las tendencias deficitarias crónicas del Estado colombiano y

65. Los otros organismos donde participa el Ministro son: el Comité Nacional de Seguridad Alimentaria, el Consejo Nacional de Transferencia de Tecnología, y el Comité Nacional de Comunicaciones del Sector Agropecuario (Arts. 99-102, 108-110, Decreto 501/9).

mayor control sobre la gestión fiscal de las entidades adscritas a los Ministerios y Departamentos Administrativos (ver Zapata, 1989). El proceso presupuestal, aunque unificado a nivel nacional por un nuevo Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS), dentro de un Plan Financiero de mediano plazo, y un Plan Operativo Anual de Inversiones, sería controlado a nivel sectorial por las oficinas de planeación de cada Ministerio (Arts. 3-6, 27, Ley 38/1989). Se puede suponer que la mayor participación del Ministerio en la programación presupuestal, facilitaría una función planificadora más eficaz.

Pero, además de los cambios enumerados, esta reforma estipuló la descentralización del proceso presupuestal, mediante la participación de los CODEAs y los CORPES. Consecuentemente, se ha complicado el calendario de programación de los gastos de las entidades adscritas al Ministerio, comparado con el proceso presupuestal anterior. Según el nuevo calendario, durante octubre cada entidad envía instrucciones a sus regionales, con un "techo" preliminar para cada región; en noviembre, las URPA's participan en la elaboración de diagnósticos por zona junto con los CORPES, y en diciembre, se realiza la programación física y financiera por parte de las regionales de cada entidad, en coordinación con las URPA's, Secretarías de Planeación y de Agricultura a nivel Departamental, y los CORPES, para luego entregar a la Secretaría Técnica de cada CODEA. En diciembre, el CONFIS debería haber aprobado el Plan Financiero; en enero, es posible la presentación de programación regional ante el CODEA, y ante los CORPES, los cuales analizarán y consolidarán los documentos departamentales, concertando con cada una de las Subgerencias de Planeación de las entidades nacionales. Simultáneamente, el CODEA informa a las entidades de nivel nacional la programación preliminar, y el DNP y el Ministerio de Hacienda, Dirección General de Presupuesto informa sobre cuotas preliminares, lo que permitirán a las entidades nacionales presentar sus presupuestos al Ministerio. Luego, en febrero se realiza el estudio interno de los presupuestos por el Ministerio, y el estudio y aprobación por el Comité de Planificación Agropecuaria y el Comité de Gabinete Ministerial; y finalmente, en marzo, se presenta el anteproyecto del presupuesto al DNP y al Ministerio de Hacienda (DGP).

De lo anterior, se desprende que, si la reforma ha reforzado el control del Ministerio sobre las políticas de cada entidad, su éxito va a depender en gran medida del fortalecimiento de las instancias subnacionales de planeación, especialmente las URPA's, donde se coordinan las acciones de las regionales de cada entidad del sector. Por las razones ya expuestas, subsisten dudas respecto a la capacidad de las URPA's de asumir estas nuevas responsabilidades. Por esta razón se reitera la recomendación anterior en cuanto a la necesidad inmediata de fortalecer las URPA's, dentro del marco de un "sistema de planificación regional-nacional" (ver MAG, 1989d). Para hacerlo posible se recomiendan dos reformas: primera, la reglamentación de la existencia de las URPA's, dentro del actual Código de Régimen Departamental, y segunda, la fijación de una nómina básica para cada URPA, cofinanciada entre el gobierno departamental, el Minis-

terio y sus entidades adscritas⁶⁶. De otra parte, es claro que, si el Ministerio va a asumir estas funciones de control y de orientación del proceso presupuestal a nivel nacional, sería necesario aumentar la capacidad de análisis financiero del Ministerio, específicamente la nueva Dirección General de Finanzas y Presupuesto y de su Subdirección de Análisis Financiero y Presupuestal.

Es preciso anotar que las reformas recientes han ampliado la intervención del Ministerio de Agricultura a algunas áreas, las cuales aunque institucionalmente separadas, han sido de gran importancia para la política agropecuaria: el manejo de la política comercial, y del crédito de fomento. En la reforma de 1989 (Decreto 501/1989), se le ha otorgado mayores poderes de formulación de políticas de exportaciones de productos agropecuarios, "a los cuales debe sujetarse el Fondo de Promoción de Exportaciones —PROEXPO— en la programación de sus créditos", y de políticas de importaciones, donde "el Instituto Colombiano de Comercio Exterior —INCOMEX— condiciona la aprobación de licencias ... a los cupos que periódicamente fije el Ministerio" (Art. 3, Num. A, D, y P, Decreto 501/1989). En cuanto al crédito de fomento, durante 1989-1990, se hizo en el Congreso una reforma que reemplazará FFAP, bajo control del Banco de la República, por una entidad financiera, FINAGRO, adscrita al Ministerio de Agricultura, y administrada por una Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, dirigida por el Ministro de Agricultura⁶⁷.

Estas dos reformas plantearán un problema administrativo-técnico. En el caso de la política comercial, de nuevo sería necesario fortalecer la capacidad de diagnóstico y planeación del Ministerio, y en particular, de una de sus entidades adscritas, el IDEMA. De todas las entidades del sector, IDEMA es probablemente la más débil en términos del desarrollo de una función planificadora, en parte por problemas de información. No se ha desarrollado hasta el momento un sistema confiable de información sobre producción y precios que permitiera al IDEMA cumplir su función reguladora del mercado. En el caso del crédito de fomento, tradicionalmente se ha manejado con criterios comerciales —es decir, según la demanda efectiva de los productores (ver Rivera, 1989)— sin una planificación detallada por productos. Si, con la creación de FINAGRO, se pretende devolverle al crédito de fomento mayor eficacia como instrumento de planeación, sería necesario un mejoramiento sustancial de las bases de información disponibles sobre producción, tanto a nivel regional como nacional. En particular se recomienda retormar y unificar los proyectos informáticos exis-

66. Es relevante anotar que esta misma recomendación se ha planteado en varias ocasiones por la FAO, en el curso del Proyecto COL/79/001, sobre planificación regional (ver PNUD/FAO, 1985).

67. Ver "Informe de ponencia al proyecto de Ley 213, C-88, por la cual se constituye el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario"; el ponente sostiene que el propósito de la reforma es "establecer un sistema coherente y debidamente coordinado, que rompa el aislamiento de las instituciones que se ocupan del otorgamiento del crédito de fomento agropecuario".

tentes —entre ellos el proyecto SEAM (Sistema de Estadísticas Agropecuarias por muestreo), el proyecto de la Encuesta de Pronóstico y Estimación de Cosechas, desarrollado con la asistencia de la FAO (ver Muñoz, 1989)— bajo el control de la Dirección General de Planificación y su Subdirección de Información y Estadística y el sistema de información de Precios y Mercados de CECORA que desde hace 10 años genera información excepcional y confiable de precios de compra en los mercados mayoristas de cinco ciudades y que actualmente corre grave riesgo de desaparecer.

El sistema tiene que arrojar datos de precios a lo largo de toda la cadena de comercialización para productos capitalistas y campesinos. La heterogeneidad en la producción regional y en el mercadeo de las cosechas de los pequeños productores tiene que completarse como forma ineludible para diseñar, ejecutar y controlar proyectos rural-urbanos de mercadeo. Finalmente, para que ésta se realice, debe formalizarse en términos de un “plan informático”, como parte del próximo plan sectorial elaborado por el Ministerio.

4.3 Problemas específicos de la Planeación

Pasando de las cuestiones generales de dirección y coordinación de la política sectorial, en esta sección se analizan tres problemas específicos de la planeación agropecuaria: la planeación indicativa, planeación de producción campesina, y la descentralización.

4.3.1 La Planeación Indicativa

En la sección 3 se sostuvo que, en la práctica, la planeación agropecuaria en Colombia ha enfatizado, más que todo, la programación del gasto estatal. Al tiempo que se acepta la necesidad de esta forma de planeación “directa”, no cabe duda que la inexistencia de mecanismos de planeación indicativa ha constituido una falla grave. Desde 1974, se ha facultado a las Unidades del DNP para elaborar planes sectoriales, con un obvio componente indicativo (Art. 21, Decreto 627/1974). Al Ministerio de Agricultura, la reforma de 1976 (Decreto 133/1976), también le otorgó la responsabilidad de elaborar “programas globales de producción”. Más tarde, una reforma de los procedimientos del plan nacional de desarrollo estipuló la elaboración de planes indicativos, por iniciativa de OPSA o el DNP, concertados con asociaciones de capital y otras asociaciones (Art. 8, Ley 38/1981). No obstante, con las excepciones del café, y en menor medida, los “Programas Ganaderos” durante la década de los 70s, no se ensayaba una planificación a nivel de productos individuales (Jungito, 1981). Según un estudio de la planeación agropecuaria (Henao y Reyes, 1981: 30-32) las instituciones creadas para instrumentalizar la planeación indicativa dentro del Ministerio de Agricultura —las Comisiones Nacionales de Productos Agropecuarios, de carácter consultivo, y los Comités Nacionales Agrícolas, Pecuarios, de Insumos y de Recursos Naturales Renovables (Decreto 133/1976)— no funcionaban sino esporádicamente.