

EL SECTOR AGROPECUARIO: UNA VISION AL FUTURO¹

Gabriel Rosas Vega²

La visión prospectiva que busca tener la Universidad para orientar su acción en los próximos años, en el caso particular del sector agropecuario debe plantearse a partir del papel que se le asigne o tenga en el contexto del desarrollo y del protagonismo que pueda asumir como gestor de crecimiento y de cambio en la vida nacional.

Aunque aparentemente las dos situaciones no se apartan en su fondo conceptual, la realidad es que tienen connotaciones diferentes que se deben establecer con la mayor precisión, pues de ellas dependen las opciones a tomar, no solamente en materia de decisiones de política, sino en el tratamiento de los distintos problemas que condicionan su evolución.

Si nos limitamos a ver desde la perspectiva puramente económica el papel que le corresponde en el desarrollo, es factible seguir el concepto según el cual al sector le corresponde la misión de producir alimentos; generar divisas por exportaciones; ofrecer bienes para el sector industrial; transferir ahorro a otros sectores de la economía; generar empleo y contribuir a la redistribución del ingreso. A estos objetivos se le podría añadir el de contribuir a la estabilidad de los precios.

Aunque con algunos rasgos de tipo social, diría que esta es la visión economicista de la función del sector agropecuario y sobre ella se puede elaborar toda una estrategia para su desenvolvimiento futuro.

-
1. Ponencia presentada en el Foro "Prospectiva año 2000", Universidad Javeriana, 1991.
 2. Economista, Ministro de Agricultura en el Gobierno del Presidente Barco y Ex-Decano Académico de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad Javeriana.

Empero, si a esta visión se le incorpora el ingrediente social, en especial el que tiene que ver con el comportamiento del sector campesino considerado no exclusivamente como unidad de producción, sino como el representante de toda una tradición cultural, el panorama será diferente y la estrategia a seguir igualmente distinta.

Pero hay algo más; si a estos dos enfoques se le añade el propósito de colocar al sector en situación de gestor principal de un proceso de cambio, tanto cualitativo como cuantitativo, en lugar de mantenerlo como factor necesario pero subalterno de otros sectores, el plan de acción adquiere características diferentes y el enfoque de las soluciones también especial.

Antes de seguir adelante quiero sembrar una inquietud o hacer un llamado de atención sobre el papel que cumple la Universidad colombiana, en general, en relación con el sector agropecuario.

Salvo escasas y honrosas excepciones, una de ellas la de la Javeriana, el denominador común es que poca o ninguna atención se presta en ella a las cuestiones del campo. Sus actividades docentes son ciudadanas; la vocación es estudiar y analizar los problemas asociados con los centros urbanos. Poca es la motivación al alumnado para incursionar en el mundo del agro, no solamente desde su perspectiva productora, sino en su entorno social y político. Lo que tiene que ver con el campo se deja a las facultades de agronomía, veterinaria o zootecnia, aparentemente las responsables de atender este frente.

Juzgo que es un error, porque un conglomerado social de las características de los agricultores y ganaderos, víctimas por cierto de la violencia, de la marginalidad y de la falta de presencia del Estado, pero al mismo tiempo protagonistas de muchos acontecimientos y gestores de uno de los factores de bienestar más importantes: los alimentos, no se puede ignorar ni tratar en forma adjetiva. Las cuestiones técnicas encomendadas a esas facultades son claves; sin embargo, también resulta imperativo el examen sistemático de las demás que tienen que ver con su desenvolvimiento.

Consultadas las estadísticas sobre demandas por cupos a diferentes unidades académicas, fácilmente se comprueba que las únicas que no tienen exceso de solicitudes son precisamente las relacionadas con ciencias agropecuarias. Que yo recuerde, en la inducción a los bachilleres, pocas veces, por no decir ninguna, se hace mención del sector y sus posibilidades. Parecería que el nivel del conglomerado al cual aludí no tuviera la importancia o la altura intelectual que merezca su incorporación a los programas académicos de facultades diferentes a las especializadas.

Retomando el hilo del tema propuesto, para facilitar los intentos de proyección del papel que en el futuro deberá cumplir, considero pertinente hacer algunas reflexiones sobre su realidad actual.

En primer lugar, como resultado lógico del proceso de desarrollo vivido por el país y el consecuente cambio de la estructura de producción, el sector agropecuario ha perdido participación en el producto doméstico. Después de representar más del cincuenta por ciento en los albores del siglo, ha pasado a representar alrededor del veinticuatro por ciento del total de los bienes y servicios nuevos producidos por la economía. Este hecho, por lo demás obvio, insisto, no significa que su papel se vaya tornando irrelevante; aquí lo importante es comprobar si su tamaño es el adecuado para atender las necesidades del país.

Según estudios recientes, apoyados en comparaciones internacionales, el sector en la última década se situó por debajo de la medida normal dado el ingreso per cápita del país. Ello significa que será indispensable adelantar una política de ajuste para acondicionarlo a las exigencias de las próximas décadas.

Un fenómeno interesante que es preciso destacar es la baja participación de la agricultura en el nivel de empleo. A juzgar por los patrones internacionales, Colombia está por lo menos 15 puntos porcentuales por debajo de los niveles de otros países, queriendo esto decir que el desarrollo agrícola se ha basado más en insumos diferentes a la mano de obra que es lo característico en las mediciones del resto del mundo. Además, es señal importante de los problemas de distribución de ingreso que lo aquejan.

Otro fenómeno interesante para mencionar es el que se relaciona con el papel de proveedor de recursos a otros sectores de la economía. Sin que haya uniformidad en el comportamiento de las distintas actividades, es absolutamente claro que durante muchos años las faenas agropecuarias han transferido parte de su esfuerzo productivo en montos importantes. Los cálculos que sobre el particular se han hecho indican inequívocadamente la transferencia neta de este sector hacia otros de la economía. Este hecho, por sí solo, marca un contraste y la posibilidad de un cambio de dirección en el futuro.

Un factor que ha creado múltiples dificultades al trabajo en el campo es la inestabilidad de la inversión global y la declinación permanente de la inversión pública medida en términos reales. La propensión a invertir en el agro, ha sido muy inferior a la del conjunto de la economía que se ha mantenido estable entre el 18% y el 21% del PIB, de acuerdo con las cuentas nacionales. No obstante esta circunstancia, también es una realidad que en Colombia se ha producido un cambio significativo en la utilización de insumos modernos. Este hecho contrasta con la falta de dinámica en la adecuación de tierras y la mecanización de los cultivos.

Aunque para los críticos del sector pueda resultar sorprendente la siguiente afirmación: la productividad del trabajo se sitúa por encima de lo esperado dado el nivel de desarrollo del país, la comparación con experiencias internacionales lo confirma. De igual manera, se ha comprobado la relativa alta productividad de la tierra.

En el campo de las políticas que afectan al sector, es necesario hacer la distinción entre el impacto que ha tenido la política macroeconómica y el producido por la política sectorial. Esto, porque con mayor fuerza cada vez se comprueba la incidencia de las medidas macroeconómicas en el comportamiento de la producción agrícola, fenómeno que inclusive ha disminuido el énfasis de la política sectorial o, al menos, condicionado de manera importante.

Una revisión a los determinantes macroeconómicos y su incidencia en el desarrollo de las actividades del agro, deja al descubierto el efecto negativo que a lo largo de los años ha tenido. En efecto, tanto la protección a la industria manufacturera con elevados aranceles y los regímenes de licencias de importación, como la sobrevaluación de la tasa de cambio en algunos períodos, el gasto público decreciente y en ciertas oportunidades la programación del crédito, han actuado en su contra. Aún incorporando al balance el subsidio a las tasas de interés de los créditos, los resultados son negativos.

En cuanto a la política sectorial, lo primero que se debe recordar es que cubre aspectos tales como el manejo de los precios de sustentación; la comercialización de productos por el IDEMA; hasta hace poco en forma restringida, el crédito agrícola y las tasas de interés; la investigación y transferencia de tecnología; la adecuación y distribución de tierras y las políticas específicas por producto.

A pesar de la tesis sostenida por algunos analistas, que dicen que la intervención del Estado con la política sectorial ha provocado distorsiones adicionales en su conducción, mi opinión es que, en general, ha sido más bien de carácter compensatorio. La discriminación comprobada a lo largo de los años se ha atenuado con medidas de tipo particular que de no haber surtido efectos habrían condicionado adicionalmente su desenvolvimiento. No es en mi sentir correcto admitir que las desviaciones de la política macro deben ser corregidas con las aplicadas al sector; como tampoco es válido aceptar la acumulación de problemas por cuenta de las segundas. Empero, hay motivos de índole social, e inclusive económicos, que autorizan compensaciones en determinadas circunstancias, sobre todo en aquellas en que se compromete la seguridad alimentaria.

A propósito de este asunto, con claridad debo anotar que considero aventurado e inconveniente tratarlo en un contexto puramente económico. La seguridad alimentaria, aparte de tener las obvias implicaciones económicas, destaca fundamentales elementos políticos y sociales a los cuales los estados en su

función básica de preservar la estabilidad de la sociedad que representan, elevar el nivel de vida de sus miembros, facilitar los medios para un correcto funcionamiento de las entidades, no puede renunciar a la obligación de establecer políticas que garanticen la provisión de alimentos a la población, en especial, la de menores ingresos. Con el argumento de una supuesta desventaja competitiva del país frente a producciones externas, no se puede soslayar la responsabilidad que impone la seguridad alimentaria. Reducir este fundamental principio a un juego de relaciones de intercambio o a la comparación simplista de unos precios internacionales distorsionados en la mayoría de los casos por políticas de protección aplicadas por las naciones desarrolladas, es un experimento, repito, inconveniente y peligroso, porque con él se puede estar comprometiendo la estabilidad nacional, que es una obligación ineludible de todo gobierno preservar.

Siempre que se habla de seguridad alimentaria, inmediatamente surge la cuestión campesina como factor insustituible para su obtención. El hecho que el sector campesino produzca alrededor del 70% de los alimentos que consumen los colombianos, es razón suficiente para que sus problemas y desenvolvimiento sean prioritarios dentro de cualquier política económica.

Para eliminar de ciertas mentes, obnubiladas por teorías inaplicables en nuestro medio, erradas concepciones sobre la economía campesina, es pertinente recordar que no sólo ésta continúa siendo muy importante dentro de la agricultura colombiana sino, además, ha registrado una verdadera transformación en su estructura. Según estudios recientes, en las últimas dos décadas, mientras los campesinos sólo pudieron aumentar la tierra en 0.45%, incrementaron en 61% su rendimiento por hectárea. Esta transformación tecnológica también se advierte cuando se analiza la evolución de la productividad por trabajador. Aunque el empleo campesino registró en el mismo lapso un significativo incremento del 43%, aún superior al del sector asalariado de la agricultura, la producción lo hizo más rápidamente.

Con base en las anteriores apreciaciones, necesariamente incompletas por las características del documento, es posible, también de manera sucinta, exponer algunos cuantos puntos sobre las proyecciones futuras del sector agropecuario.

Tomando como referencia la decisión de internacionalizar la economía colombiana y paulatinamente someter a la competencia foránea la producción, enfoque que encuentro favorable a los intereses de las actividades ligadas al campo, siempre y cuando se cumplan unos requisitos y se tengan cuidadosamente en cuenta factores sociales que deben ser celosamente protegidos por las autoridades, considero, de cara al ya próximo año dos mil y décadas siguientes, que las funciones atribuidas al sector se conservarán prácticamente intactas, no obstante que su importancia relativa variará de acuerdo con el proceso de

desarrollo económico, la estrategia económica que se adopte y las tendencias de la economía mundial.

En este campo la Universidad tiene un papel especial y clave, consistente en guiar las acciones de análisis, investigación y seguimiento de las diferentes alternativas para ofrecer su opinión y guía no solamente a los responsables de la política, sino a todos los colombianos que por obligación deben tomar parte activa en las decisiones.

Si bien la conclusión puede resultar obvia, debo decir de todas maneras que el comportamiento del sector dependerá de manera significativa también del manejo que se le de en el futuro a la política macroeconómica, razón por la cual, se pueden tener distintas situaciones en función de las decisiones que se tengan sobre la política global y, en particular, del proceso de apertura al que se somete la economía.

De nuevo; aquí la Universidad debe cumplir un papel importante. Integrando al examen convencional de la macroeconomía los factores propios del sector y las incidencias que en él tengan lugar, debe estar en capacidad de brindar derroteros claros en las dos direcciones.

La investigación y el desarrollo tecnológico se constituyen en pilares claves para el futuro desarrollo de la actividad. Fundamental será el énfasis que en adelante se ponga a la investigación en biotecnología, la transferencia de los conocimientos adquiridos y la trascendencia que se de a aquellos bienes de producción campesina indispensables para conseguir la seguridad alimentaria. Un gran esfuerzo humano y financiero reclama este frente que debe ser atendido prioritariamente si no queremos quedarnos definitivamente a la zaga de las posibilidades del cambio.

Aunque parezca un anacronismo, por el larguísimo tiempo que llevamos hablando del mismo tema, la reforma agraria sigue siendo parte de la política, sobre todo si se la vincula con la indispensable pacificación del país.

En el contexto de la agricultura para el próximo milenio, la economía campesina no sólo tendrá bajo su responsabilidad la producción de alimentos; también deberá aumentar su contribución a las exportaciones.

Como ya lo señalé, las perspectivas del sector estarán obviamente vinculadas a la economía mundial. El crecimiento económico del orbe; las decisiones frente al proteccionismo y el comportamiento de los precios de los productos agrícolas de interés para Colombia, son asuntos que están en el orden de las prioridades de las cuales ni el país, en general, ni la Universidad, en particular pueden estar alejadas.

Las necesidades de inversión para la capitalización del campo tendrán que incrementarse significativamente. Las transferencias de ahorro que en años anteriores ha venido haciendo la agricultura deberán reducirse casi totalmente dado que la apertura debe traducirse en menores sobrecostos en adquisición de materias primas y bienes de capital.

En el frente de los precios agrícolas, a pesar de las circunstancias actuales que apuntan en la dirección de dejarle el encanto mágico del mercado todo, seguirán teniendo importancia los que defina la política oficial. Por emocionados que estén con el fetiche, es por todos reconocido que un propósito prácticamente universal es proteger de algún modo los precios al productor contra fuertes disminuciones, fenómeno que ocurre con inusitada frecuencia bien por imponderables climáticos, bien por competencia desleal de países productores más fuertes, bien por deficiencias en el mercado o bien por sesgos de la política macroeconómica.

Es evidente que la estabilización es un problema constante porque las grandes fluctuaciones de los precios de que son objeto los bienes agrícolas, repercuten negativamente tanto en los productores como en los consumidores y no parece contribuyen mucho a un reestablecimiento del equilibrio de mercado o a una eficaz asignación de recursos a largo plazo.

Un dique que el país debe romper si quiere actuar apropiadamente en la vida internacional, es el de su incapacidad y apatía para negociar en los foros creados, o que se creen, para el efecto. Esto le impone una mayor penetración en el GATT; una reforma en la organización del Gobierno para los asuntos externos que convierta a entidades como el Ministerio de Comercio Exterior y el Banco en organismos de promoción y de un papel más activo a la Cancillería. Además, se requiere una agresiva política de diplomacia del sector en conjunto y cafetera, en particular. En este aspecto la Universidad tiene muchas acciones que desarrollar.

Muchos son los aspectos que habría todavía que tocar, entre ellos la nueva estrategia de captación e intermediación de recursos para el sector, para lo cual el nuevo sistema de crédito agropecuario encabezado por FINAGRO es muy pertinente, empero la obligada brevedad impide captarlos todos en detalle. De cualquier manera no hay que olvidar que el sector agropecuario colombiano tendrá que seguir desempeñando un papel fundamental en el proceso de desarrollo económico, político y social del país en el próximo siglo, en especial en el caso que mantenga y ejecute bien la política de apertura al exterior. Por tal razón, la Universidad tiene la obligación de comprometerse a fondo con su futuro.