

La *academia* y el *sector rural* 5

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

Ramón Fayad Nafah

RECTOR GENERAL (E)

Alexis Hjalmar Alberto de Greiff Acevedo

VICERRECTOR GENERAL

Lisímaco Parra París

VICERRECTOR ACADÉMICO

Elizabeth López Rico

SECRETARIA GENERAL

Fernando Viviescas Monsalve

VICERRECTOR DE SEDE BOGOTÁ

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

Luis Ignacio Aguilar Zambrano

DECANO

Édgar Bejarano Barrera

VICEDECANO ACADÉMICO

CENTRO DE INVESTIGACIONES PARA EL DESARROLLO (CID)

Jorge Iván González Borrero

DIRECTOR

Edna Cristina Bonilla Sebá

SUBDIRECTORA

Luz Ángela Cubillos Olarte

Luis Felipe Roncancio Forero

Patricia Umaña Gaitán

COORDINADORES ÁREA DE SOPORTE ACADÉMICO-ADMINISTRATIVO

Absalón Machado C. / Rafael Vázquez / Liliana Núñez

Absalón Machado / coordinador



La academia y el sector rural 5

CID Centro de
Investigaciones
para el Desarrollo

Catalogación en la publicación Universidad Nacional de Colombia

La academia y el sector rural / coordinador Absalón Machado. - Bogotá :
Universidad Nacional de Colombia, 2005

189 p. - (La academia y el sector rural ; 5)

ISBN : 958-701-583-5

1. Desarrollo rural - Colombia 2. Proyectos de desarrollo rural - Aspectos
socioeconómicos - Colombia I. Machado Cartagena, Absalón de Jesús, 1941- -
Coordinador II. Universidad Nacional de Colombia (Bogotá). Facultad de Ciencias
Económicas. Centro de Investigaciones para el Desarrollo

CDD-21 307.14 / 2005

© UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

Facultad de Ciencias Económicas

Oficina de Comunicaciones

Ciudad Universitaria, edificio 310, oficina 115

Bogotá, Colombia

Teléfono (571) 316 5000, extensiones 18 698, 12 349, 12 308

Fax (571) 316 5000, extensiones 18 698, 12 313

Correo electrónico ofcomunicid_bog@unal.edu.co

PRIMERA EDICIÓN

Bogotá, octubre de 2005

ISBN 958-701-583-5

EDICIÓN

Alberto Supelano

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Ángela Vargas / Tiza Orión Editores

FOTOGRAFÍAS DE LA CARÁTULA

Ian Flórez

IMPRESIÓN

Servigraphic Ltda.

CONTENIDO

Presentación	11
Introducción	13

LAS POLÍTICAS Y EL MODELO DE DESARROLLO AGROPECUARIO

Absalón Machado

[17]

1. Introducción	17
2. El modelo agrícola en la época de la protección	18
3. El modelo durante la apertura y la globalización de fines del siglo	24
4. Diseño e implementación de las políticas	34
Bibliografía	36

POLÍTICAS AGRARIAS DURANTE EL GOBIERNO BARCO: 1986-1990

Absalón Machado y Rafael Vásquez

[39]

1. Un contexto de crisis productiva e institucional	39
2. El plan de desarrollo del sector agropecuario 1987-1990	41
3. Los énfasis en la ejecución de las políticas	43





4. La atención a los pequeños productores y a las economías campesinas	44
5. La búsqueda de la reactivación productiva y la seguridad alimentaria	50
6. La reestructuración institucional	55
7. La reforma del sistema de crédito agropecuario	56
8. La reorganización de la transferencia de tecnología	57
9. La política ganadera	58
10. La agroindustria	59
11. El Plan de Acción Forestal	59
12. Los primeros anuncios de la apertura económica	60
13. Principales cambios normativos e institucionales	61
Bibliografía	64

POLÍTICAS AGRARIAS DURANTE EL GOBIERNO GAVIRIA 1990-1994

Absalón Machado

[67]

1. El contexto de las políticas de los noventa	67
2. Postulados generales del plan de desarrollo	71
3. La política agrícola: un solo ritmo con dos orquestas	74
4. El primer momento: definición e implementación del esquema de apertura sectorial	76
5. El segundo momento: manejo de la crisis del sector	83
6. Cambios institucionales	95
Bibliografía	102

POLÍTICAS AGRARIAS DURANTE EL GOBIERNO SAMPER 1994-1998

Absalón Machado

[105]

Introducción	105
1. Lineamientos generales de política en el Plan de Desarrollo	106



2. Intencionalidad de la política sectorial	109
3. Principales acciones de política agraria	124
4. Cambios institucionales	142
Bibliografía	147

POLÍTICAS AGRARIAS DURANTE EL GOBIERNO PASTRANA 1998-2002

Liliana Núñez

[149]

1. Introducción	149
2. Determinantes de la política pública	150
3. Las políticas	157
4. Estudios de caso: Proagro, Pran y Plan Colombia	162
5. Consideraciones finales	182
Bibliografía	183
Siglas	187

PRESENTACIÓN



El Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) de la Universidad Nacional de Colombia es una unidad de la Facultad de Ciencias Económicas dedicada a la investigación y a la asesoría en temas económicos, sociales e institucionales. Su propósito es contribuir con mayores conocimientos y en la elaboración de propuestas de política pública que fortalezcan el debate académico y se orienten a solucionar los grandes problemas estructurales del país.

Ese espíritu se materializa en la entrega de una colección de ensayos llamada *La academia y el sector rural*. En ella se quiere transmitir la idea de que las personas dedicadas a la labor académica siguen desarrollando trabajos de investigación sobre ese sector y propuestas para que tengan en cuenta los diseñadores de políticas públicas.

Esta colección hace parte del proyecto *Prospectiva del desarrollo rural y agrario para la paz en Colombia*, cofinanciado por el Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología Francisco José de Caldas (Colciencias) y por el International Development Research Centre (IDRC), del Canadá. La pretensión de este proyecto es entregar una propuesta prospectiva sobre las posibilidades de desarrollo rural y agrario para Colombia, en una etapa futura de posguerra y sobre la factibilidad de fomentar investigaciones que tengan impacto en la formulación e implementación de políticas públicas rurales y agrarias para la construcción de la paz.

Los ensayos constituyen una revisión del estado del arte de temas que el proyecto identificó como relevantes en la problemática agraria y rural del país, desde el punto de vista de la prospectiva y de las circunstancias que deberá enfrentar Colombia en las próximas décadas. Son siete grandes temas con sus respectivos subtemas: reforma agraria y conflicto, desarrollo rural, desarrollo



institucional, medio ambiente, estructura productiva, economía campesina, descentralización y desarrollo territorial.

Una variedad de disciplinas aporta de manera significativa al conocimiento de la realidad rural. No obstante, los temas escogidos se abordan solamente desde sus aspectos socioeconómicos y políticos. Se omite la revisión desde la mirada de la geografía, la historia, la etnografía, la antropología, las ciencias físicas y otras.

Junto a los estados del arte, se hace una revisión analítica de los documentos de la Misión de Estudios del Sector Rural Agropecuario de 1988-1990; de la Misión Rural de 1997-1998 y de los Cuadernos Tierra y Justicia, publicados por el Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos, ILSA, en el año 2002. También se presentan los principales trabajos realizados en la perspectiva de visiones de largo plazo sobre la agricultura colombiana y sobre las políticas en el sector rural.

La coordinación y orientación de los documentos que se publican en esta serie estuvieron a cargo del profesor Absalón Machado y su elaboración, en manos de profesionales colombianos, profesores de la Universidad Nacional y estudiantes de pregrado y postgrado de la misma universidad. Se trata de un trabajo académico que con su calidad quiere llamar la atención acerca de los esfuerzos que todavía se requieren, en especial de parte de las universidades públicas y de las regiones.

El CID quiere divulgar con esta publicación lo que hace la academia, con el ánimo de que sea útil para lograr un mayor acercamiento entre investigadores y los sectores público y privado, de manera que el conocimiento se utilice con más intensidad en la solución de nuestros grandes problemas.

Agradecemos la colaboración y el estímulo de Colciencias y el IDRC de Canadá para el desarrollo de este proyecto y de su publicación.

Jorge Iván González

Director del CID

INTRODUCCIÓN



En este volumen se incluyen cinco ensayos sobre las políticas agrícolas. El primero se refiere a la relación entre políticas y modelo de desarrollo; los cuatro siguientes describen los aspectos esenciales de las políticas agrícolas de los gobiernos de Barco, Gaviria, Samper y Pastrana.

Se describen las características de los modelos y de sustitución de importaciones, o de economía protegida, y de apertura o desregulación, y sus relaciones con el sector agropecuario y rural. Las políticas se diferencian, básicamente, en el papel que cada uno de ellos otorga al Estado y al mercado, y en el tratamiento que le dan a la agricultura, en el primer caso como sector protegido de la competencia externa, y en el segundo como sector expuesto a la competencia. El primer ensayo muestra que el modelo aperturista mantiene formas de protección y subsidios en un esquema de comercio administrado, cuyo principal mecanismo es el esquema de franjas de precios.

El análisis de los modelos, las políticas sectoriales y los agentes participantes muestra que el diseño y la implementación de las políticas agrícolas es un proceso complejo. Si bien en los trabajos que incluimos no se hace referencia al impacto de las políticas sobre el desempeño del sector, es clara la necesidad de evaluar la eficiencia de las políticas y del Ministerio de Agricultura como principal responsable. Aunque como se muestra en el primer ensayo, el Ministerio de Agricultura no es el único responsable de que las políticas no satisfagan los intereses de los principales; hay demasiados agentes, principales y representantes políticos involucrados en el diseño y aplicación de las políticas.

Uno de los aspectos que se resaltan es la continuidad de las políticas dentro del mismo modelo y las diferencias de estrategias e instrumentos entre ambos. Es bastante arriesgado hablar de rupturas en un esquema de políticas que sigue el mismo patrón de acumulación capitalista. El objetivo



del crecimiento y la acumulación es la guía de ambos modelos; en el diseño de políticas sólo cambia la fuente prioritaria de la acumulación: el mercado interno o el mercado externo. Las estrategias e instrumentos se adecuan a cada uno de ellos. De modo que los cambios permanentes de ministro de agricultura no modifican la esencia de la políticas.

La identificación de los perdedores y los ganadores en ambos modelos está sustentada en el análisis de su lógica de sus resultados más notorios. Sin embargo, es necesario dejar claro que hace falta un análisis más ilustrado, fundamentado y sistemático para reafirmar o relativizar los comentarios sobre perdedores y ganadores. El ensayo inicial no hace un balance comparativo de los dos modelos, pues este supone criterios comunes para evaluar los impactos directos e indirectos. Los análisis que destacan los aspectos negativos sobre los positivos, son más impactantes pero están sesgados, y por ello hace falta ponderar en ambas caras de la moneda.

Los trabajos sobre las políticas agrícolas de los últimos 16 años (que no tratan la política del gobierno de Uribe) son apenas un referente para un análisis más profundo y crítico. No se presentan todas las actividades ni todos los proyectos que emprendió y culminó en cada gobierno, sino lo más sobresaliente y característico. Los interesados pueden consultar las Memorias de los Ministros y los informes de las entidades adscritas y vinculadas, como también los análisis de los gremios y otros sectores sociales. Una buena comprensión de las políticas exige conocer las opiniones de los beneficiarios, lo que no es posible sin trabajo de campo.

Tampoco basta consultar los planes de desarrollo, los documentos Conpes, las leyes y demás normas, pues sólo representan la intencionalidad política, que en la práctica no siempre se refleja en el diseño de los programas. El conocimiento de las relaciones agente-principal es uno de los elementos útiles para interpretar las políticas. También es indispensable la contextualización, interna y externa. Y no se puede dejar de lado la influencia que ejercen los organismos internacionales sobre los diseñadores de políticas a través de los condicionamientos y criterios que imponen las entidades que otorgan créditos para desarrollar los programas gubernamentales.

El listado de los documentos Conpes y de las principales normas expedidas durante cada gobierno sirve de guía para analizar y comparar las intenciones y logros de cada periodo. Pero, de nuevo, no existen análisis sobre la normatividad del sector que permitan establecer su continuidad, su coherencia, su relación con los problemas del sector o del contexto, con las mismas políticas y sus estrategias, y menos aún con las demandas de los principales (gremios, organizaciones sociales y políticas, pobladores rura-



les, grupos de poder). El hecho de que un gobierno presente más documentos Conpes o expida más normas no significa que su política sea mejor que la de uno menos prolífico; tampoco significa que tenga un mejor conocimiento de la problemática sectorial.

En estos ensayos no se hace ninguna referencia a la política cafetera, que se decide por fuera del Ministerio de Agricultura, en el Comité Nacional de Cafeteros. Este es un vacío notorio, pues las Memorias de los ministros de agricultura no se ocupan del tema, que requiere un conocimiento especializado. Es importante relacionar las políticas agrícolas y cafeteras para establecer su coherencia, sus diferencias y los sesgos respectivos con respecto a la atención a los beneficiarios.

Este libro es una invitación a profundizar el conocimiento de las políticas agrícolas, y en especial, del proceso de diseño e implementación. Liliana Núñez se acerca a esta perspectiva en la presentación de la política del gobierno de Pastrana. Queda pendiente el análisis del impacto de las políticas sobre el desempeño del sector para complementar la descripción que presentamos en este volumen.

Absalón Machado C.

Coordinador

LAS POLÍTICAS Y EL MODELO DE DESARROLLO AGROPECUARIO

Absalón Machado C.

*Profesor Titular, Facultad de Ciencias Económicas
Universidad Nacional de Colombia*

1. INTRODUCCIÓN

Las políticas agrarias colombianas se han caracterizado por una alta inestabilidad, un manejo coyuntural y la inexistencia de una visión estratégica del sector agropecuario y rural. Hacen parte del modelo general de desarrollo y no se pueden desligar de las decisiones políticas que afectan los intereses de grupo o que responden al interés colectivo. Tampoco son ajenas al entorno internacional ni a las reglas de juego que se definen en el concierto internacional y su conexión con las normas internas.

En el período 1985-2002 se pueden identificar dos grandes modelos de políticas agrarias; el primero, característico de la industrialización por sustitución de importaciones¹, cubre el largo período que se inició en la posguerra y concluyó con el rompimiento del esquema intervencionista del Estado. El segundo, más contemporáneo, se ha mantenido desde fines de los ochenta hasta el presente, y coincide con el proceso de desregulación y valorización de las funciones del mercado en una economía más abierta y menos

¹ El proceso de sustitución de importaciones se combinó con la promoción de exportaciones desde finales de los años sesenta, cuando el gobierno de Lleras Restrepo implementó una serie de mecanismos para estimular las exportaciones y su diversificación. Para una descripción de este modelo, ver Mísas [2002].



protegida. En este capítulo se hace una síntesis de esos modelos y de las principales políticas para el sector agropecuario.

Las políticas agrícolas de estos dos modelos muestran la continuidad en las propuestas de modernización del sector, aunque cada gobierno aplique variaciones instrumentales o haga énfasis en ciertos elementos dependiendo de los intereses de grupos específicos. No se presentan rupturas en el modelo de acumulación, aunque los beneficiarios de las políticas perciban cambios cuando se modifican las estrategias o se usan otros instrumentos.

Aquí entendemos por modelo de desarrollo al "conjunto de objetivos globales sustentado por el estilo urbano-industrial, expresados en una estrategia de crecimiento y ordenamiento de la economía y la sociedad y operativizados en un conjunto de políticas macroeconómicas, sectoriales e institucionales" [Plaza 1998, 98]. Como veremos más adelante, los modelos de sustitución de importaciones y de desprotección del aparato productivo giran ambos alrededor de un mismo objetivo: la acumulación y el crecimiento.

2. EL MODELO AGRÍCOLA EN LA ÉPOCA DE LA PROTECCIÓN

En el modelo proteccionista "se incidió en reforzar el mercado interno y en acelerar la industrialización a través de la intervención del Estado, la planeación y medidas de protección; y se definió el papel de los otros sectores (agricultura y minería especialmente) como apoyo al proceso de industrialización, generadores de divisas y proveedores de insumos y alimentos a la industria" [Plaza 1998, 99-100]. El desarrollo del mercado interno y la industrialización eran los ejes básicos del modelo de acumulación, y la agricultura desempeñaba un papel de gran importancia porque generaba excedentes.

La agricultura se consideraba subsidiaria de los demás sectores de la economía, a los que debía transferir sus excedentes de mano de obra, alimentos y materias primas, además de generar divisas; tal como la concebía el modelo clásico de desarrollo de las economías industrializadas descrito por Johnston y Mellor [1962]. Hasta finales de los años ochenta, las políticas agrícolas se guiaban por esa concepción y privilegiaban la producción de alimentos para el mercado interno, con apoyos y subsidios para estimular la acumulación de capital en los sectores industriales urbanos de salarios bajos, mediante la producción de alimentos baratos.

La política agrícola se centró entonces en el desarrollo de la oferta de productos agrícolas y materias primas, antes que en el desarrollo del mercado de factores: tierra, capital, trabajo y tecnología. El capital, que era un bien



escaso, se importaba, igual que la tecnología; la producción se volvió intensiva en capital en vez de usar el factor abundante en el país (recursos naturales y mano de obra). Este sesgo en el uso de los factores obedeció a las recomendaciones de las misiones extranjeras de finales de los cuarenta y cincuenta, que llevaron a optar por un patrón de desarrollo que imitaba el de los países más desarrollados, especialmente el de Estados Unidos, cuya dotación de factores era diferente (abundancia de tierras y escasez de trabajo).

En la adopción del modelo se cometió el error, que luego causaría graves problemas de empleo, de copiar un sistema productivo que usaba intensamente el factor escaso, desperdiciaba los factores abundantes y promovía una tecnología intensiva en capital con políticas de abaratamiento del capital (subsidios a las tasas de interés y facilidades para importar bienes de capital). En los setenta, Jesús Bejarano llamó la atención sobre las dificultades que este modelo imponía a la agricultura, debido a que el sector industrial no podía absorber los excedentes de mano de obra rural, porque también era intensivo en capital [Bejarano 1976].

La política indiscriminada de sustitución de importaciones también llevó a que el país dedicara sus mejores tierras a cultivos no tropicales (cereales y oleaginosas de ciclo corto), y desaprovechara sus ventajas comparativas y las oportunidades para crear ventajas competitivas. Este modelo agrícola expansivo llevó a la ocupación horizontal del territorio, pues el país disponía de una frontera abierta que permitía abrir nuevas áreas de cultivo, de modo que era posible incrementar la producción sin mayores aumentos de la productividad. La segunda mitad del siglo XX se caracterizó por intensos procesos de colonización, y buena parte de las tierras incorporadas se convirtieron en ganaderías extensivas y, más adelante, en áreas de cultivo de productos ilícitos que generarían conflictos entre los pobladores de la frontera y el Estado, además de una destrucción acelerada de los recursos naturales y la biodiversidad.

Esto conduciría, a finales del siglo, a una política de criminalización de los cultivadores de ilícitos, que acentuaría el deterioro de los recursos, en vez de seguir una política integral de colonización y ordenamiento territorial como la que han propuesto Darío Fajardo y otros estudiosos [Fajardo y Mondragón 1997].

La política agrícola protegía la producción nacional contra la competencia externa, subsidiaba la tasa de interés, fijaba precios de sustentación que beneficiaban a los productores con bajos niveles de eficiencia, y limitaba las importaciones mediante licencias previas y permisos. Todo ello con el fin de sustituir importaciones, sin importar el costo para los consumidores de ingresos



bajos y medios, y para el erario nacional. La base de esas medidas era el concepto implícito de autosuficiencia alimentaria (o seguridad alimentaria basada en la oferta). En ese proceso el país entró en una carrera sustitutiva que buscaba producir todo tipo de bienes sin importar el nivel de eficiencia ni las condiciones agroecológicas del trópico.

En consecuencia, las medidas de política se orientaron a promover la oferta y poco se ocuparon de desarrollar los mercados de factores productivos y, en general, de bienes y servicios, limitándose a mantener los estrechos mercado cautivos. La industrialización sustitutiva marcaba el ritmo de la agricultura, excepto en aquellos productos de exportación tradicional, como el café y el banano, y más tarde las flores, que pocos vínculos tenían con la demanda interna.

La política sectorial tenía un carácter activo, pues el Ministerio de Agricultura disponía de un conjunto variado de instrumentos para orientar la producción; pero, en el fondo, esa política sólo buscaba compensar los efectos de una política macroeconómica que privilegiaba a la industria sobre los demás sectores de la economía. Diferentes analistas han mostrado que esa compensación sectorial no era suficiente [DNP, Ministerio de Agricultura 1990].

2.1 Exclusión, pobreza y prebendas

Las expectativas de acumulación y desarrollo de la agricultura se centraron en la producción comercial moderna, y se descuidaron las políticas de desarrollo de la economía campesina, a la que se consideraba como un sector tributario de los sectores urbanos, a los que suministraba alimentos baratos. Los programas de desarrollo rural se concibieron siempre como medidas compensatorias, pero no como estrategias de modernización y de superación de las condiciones de pobreza rural. La reforma agraria fue un fracaso en términos de la distribución de la propiedad rural, y tuvo un impacto muy reducido en el sector. El proceso de modernización agrícola se orientó a garantizar los derechos de propiedad de los propietarios o agricultores que adoptaran las nuevas tecnologías de la revolución verde y produjeran nuevos rubros de exportación, en particular desde mediados de los años setenta y durante los ochenta.

Las prebendas del Estado a los grupos privilegiados de productores generaron una cultura rentista y de apropiación de los bienes públicos; a los propietarios de tierras que no las usaban con criterios empresariales se les permitió apropiarse de rentas institucionales y mantener la tierra como medio de valorización, con precios altos, sin que funcionara un mercado de tierras. La escasa tributación de la propiedad mantuvo esa visión rentista, que



acentuó la concentración de la propiedad y agravó los conflictos por el uso del suelo, que en general suele ser irracional y deteriora los recursos naturales.

La riqueza se concentró en unos grupos privilegiados de agricultores, propietarios, comerciantes e industriales, al tiempo que se extendieron la pobreza y la exclusión. El modelo, excluyente y concentrador, mantuvo la estructura bimodal (dualidad) de la agricultura, pese a la amplia diferenciación en cada uno de los estratos, el del campesinado y el de los empresarios. Esta estructura bimodal desató agudos conflictos entre la agricultura y la industria transformadora, entre los trabajadores sin tierra o con poca tierra y los propietarios, entre los agricultores y el Estado, entre campesinos y empresarios, entre consumidores y agricultores.

Como consecuencia de los privilegios que otorgaba a ciertos grupos de cultivos, el modelo reforzó el corporativismo, y los gremios se fortalecieron para preservarlos y protegerlos, con criterios asistencialistas. Por esa razón, muchas de esas organizaciones mostraron sus debilidades cuando el sector se abrió a la competencia externa en los años noventa y tuvieron grandes dificultades para adaptarse a las nuevas reglas de juego y superar las culturas empresariales heredadas².

2.1.1 Institucionalidad

El centralismo en la toma de decisiones era parte del mecanismo de funcionamiento del modelo. Las regiones y las localidades no tenían medios ni recursos para emprender acciones autónomas que desarrollaran la agricultura. Los criterios de planeación y coordinación de las políticas se fijaban en los niveles centrales, no en las regiones, que simplemente seguían las orientaciones del centro a través de las agencias públicas. No había una clara delimitación de competencias en los diferentes niveles de la administración pública y las entidades territoriales, como las Secretarías de Agricultura, se limitaban a labores de extensión y de fomento tímido y precario del desarrollo regional.

Este modelo de intervención estatal y de protección a ciertos productos agropecuarios generó su propia institucionalidad³: reglas de juego y organizaciones que sostenían los pilares de funcionamiento de las relaciones entre

2 Un análisis del concepto de corporativismo que se difundió en Colombia a partir de la segunda guerra mundial se encuentra en García [1948].

3 Por institucionalidad entendemos el marco jurídico-político e instrumental que contiene y define la gestión de lo público y lo privado, con base en un acuerdo político nacional para impulsar una propuesta de desarrollo.



el Estado y los agentes privados, entre los órdenes centrales y locales. El modelo institucional presentaba agudos problemas de coordinación, legitimidad y eficacia; facilitaba implícitamente la corrupción, la exclusión y el rentismo; y no ofrecía mecanismos de control social efectivos ni visiones flexibles y de largo plazo en la administración pública [Piñeiro et al. 1999].

Si bien la institucionalidad estaba hecha a la medida del modelo, carecía de elementos que hicieran posible la renovación automática frente a los cambios de contexto. Padecía un debilitamiento progresivo que la condujo a administrar las crisis y las coyunturas (desde mediados de los setenta) en lugar de proyectar el desarrollo de la agricultura y el sector con criterios de sostenibilidad económica, social y ambiental. Además, tenía graves problemas de gobernabilidad, por cuanto se apoyaba en un sistema político excluyente⁴.

2.1.2 Algunas fallas del modelo

El modelo registraba algunas fallas. Álvaro Balcázar señala, por ejemplo tres fallas desde el punto de vista de la eficiencia: a) de composición de la producción: desde los años cincuenta, el crecimiento de la agricultura fue impulsado básicamente por los cultivos que sustituían importaciones; b) de combinación de los factores productivos: se discriminó en contra del empleo de mano de obra y se promovió el uso intensivo del capital; c) de distribución de los recursos entre las empresas: los incentivos garantizaban un alto rendimiento a las actividades gremiales orientadas a mantener la protección y los subsidios [Balcázar 2003].

Y, desde el punto de vista de la equidad, anota otras tres fallas protuberantes: a) un "sesgo" hacia el ahorro de trabajo en la tecnología empleada por la agricultura que sustituía importaciones; b) las políticas sectoriales más efectivas excluían a la economía campesina; c) un sesgo urbano en la inversión y el gasto público. Además de las fallas de sostenibilidad, pues estableció "condiciones de producción nocivas para la conservación de la base de recursos naturales y la calidad del medio ambiente" [Balcázar 2003, 5].

⁴ En Colombia, la exclusión se refleja en fenómenos como la pobreza, la delincuencia organizada, el empleo informal, la subversión, el paramilitarismo, el narcotráfico y los cultivos ilícitos, la concentración de la propiedad y los activos en pocas familias o personas.



2.2 Perdedores y ganadores

Es fácil encontrar a los perdedores y ganadores de este esquema de políticas. Los campesinos perdieron por el lado productivo y los consumidores por el lado de la demanda. A los primeros se los atendía con medidas compensatorias y no con programas que buscaran cambiar estructuralmente su situación de poco acceso a recursos y dotación de capacidades para mejorar sus condiciones de vida y su calidad, con pocas o nulas opciones de ingreso y trabajo fuera de la agricultura, excepto para aquellos que migraban por las presiones demográficas y lograban participar en actividades productivas urbanas no informales. Los consumidores perdieron porque tenían que pagar altos precios por los bienes agropecuarios que consumían, sin importar su calidad y sin posibilidades de elegir en el mercado.

Los ganadores fueron los productores agropecuarios protegidos, a quienes no se exigía compensar a la sociedad por los beneficios, es decir, los productores que no aumentaban la productividad y la eficiencia en el uso de los recursos y en el manejo del ambiente, sin mayor compromiso social. Ganaron los propietarios de la tierra porque podían obtener altas rentas de la tierra sin mayores contraprestaciones tributarias; y, además, porque operaban en un sistema que les daba la posibilidad de valorizar sus rentas y captar rentas institucionales sin retribuir a la sociedad. Y, en cierta manera, ganaron los trabajadores que podían disfrutar de salarios crecientes con la protección a la producción. También ganaron los proveedores de insumos y los comerciantes, así como las empresas transnacionales incrustadas en el aparato productivo agroindustrial. La industria de alimentos también ganó debido a la protección industrial.

Desde el punto de vista político e institucional, perdieron el país y la sociedad, puesto que el modelo no permitió modernizar y democratizar la estructura agraria, de modo que el campo y sus conflictos se convirtieron en un factor de desestabilización social y política del sistema. Los problemas estructurales que limitaban el desarrollo tampoco se resolvieron con este modelo.

Sin embargo, no todos los resultados del modelo fueron negativos. Hay que resaltar algunos elementos positivos, pese a que se los pueda considerar negativos cuando se evalúan con otros criterios. Entre ellos cabe destacar un aspecto estratégico: sentó las bases para desarrollar una agricultura moderna que en muchos casos superó las costumbres tradicionales premodernas. Garantizó una seguridad alimentaria desde el lado de la oferta, y así dio a la sociedad la tranquilidad de disponer de una variedad de alimentos de origen nacional, así algunos fuesen más costosos en términos internacionales. También se formó una clase empresarial de medianos y grandes productores,



que ha sido la base del desarrollo más moderno de la agricultura y constituye un pilar para desarrollo futuros. La experiencia acumulada por estos empresarios en el manejo de la agricultura de los trópicos es un patrimonio valioso para el país. Además, se formó un sector de pequeños empresarios provenientes de las economías campesinas, que ha sido clave en el suministro de alimentos para el mercado interno.

Otro aspecto positivo que vale la pena destacar es la configuración de la institucionalidad básica para el desarrollo del sector, pese a los problemas que se identifican a la luz de los nuevos enfoques de las instituciones. A través de las políticas de fomento, el sector público estableció una base institucional para el suministro de bienes públicos; el sector privado avanzó en la conformación de organizaciones esenciales para la interacción entre lo público y lo privado, y, muchas veces, para enriquecer el debate sobre las políticas agrarias. Las reglas de juego de una agricultura protegida, que se mantuvieron durante varias décadas, permitieron un crecimiento relativamente estable del sector que se refleja en la evolución del PIB sectorial.

La evaluación del desempeño del sector durante el período de protección muestra resultados positivos en materia de crecimiento, pero negativos en materia social, en equidad, en el desarrollo de las regiones, en el manejo de los recursos naturales, y en la brecha de ingresos y de calidad de vida entre el mundo urbano y el rural.

En suma, el modelo era centralista, excluyente y clientelista; intensivo en capital y ofertista, dependía tecnológicamente de las importaciones de insumos y maquinaria; no alcanzaba a compensar los efectos de la política macroeconómica que discriminaba contra la agricultura y favorecía a la industria y al sector financiero. Poco contribuyó a crear tecnologías adecuadas a los suelos y condiciones geográficas del trópico y se limitó a copiar tecnologías de zonas templadas, y funcionó en un marco institucional que no se fundó en un acuerdo político con todos los actores sociales. No obstante, permitió un crecimiento estable del sector y la conformación de una base institucional pública y privada, así como una estructura empresarial que facilitó la transición de la premodernidad a la modernización productiva, aunque sin estabilidad política.

3. EL MODELO DURANTE LA APERTURA Y LA GLOBALIZACIÓN DE FINES DEL SIGLO

A mediados de los ochenta empezaron a cambiar las concepciones y las bases conceptuales del modelo de desarrollo agrícola. Ya no se trataba de sustituir importaciones, sino de producir aquellos bienes en los que el país



tenía ventajas competitivas y podía competir en los mercados internacionales; de modo que se reforzó el estímulo a las exportaciones como eje de la acumulación en el sector. Se redujo el nivel de protección de la agricultura y la industria, y se buscó suprimir los subsidios a los productos y factores de producción. El mercado pasó a ser el mecanismo básico y privilegiado para asignar los recursos, y disminuyó el grado de intervención del Estado en la economía para que operaran las fuerzas del mercado; tal como lo pregonaba el Consenso de Washington⁵.

La ideología neoliberal es el fundamento de este modelo, que también viene de afuera, como política general diseñada en los organismos internacionales para los países en desarrollo, que busca superar el estancamiento del crecimiento económico ocasionado por el agotamiento de la sustitución de importaciones, y resolver el problema de la deuda externa mediante la incorporación dinámica de la producción al mercado externo. Se dejan de privilegiar los mercados internos para privilegiar los mercados externos.

Este modelo se empezó a aplicar en Colombia, en forma tímida, desde mediados de los ochenta, con las políticas de ajuste de la administración Betancur, y de manera intensa a comienzos de los noventa. El gobierno de Gaviria aplicó la receta neoliberal, y los gobiernos posteriores han introducido algunos ajustes y adaptaciones. Su impacto sobre la economía, la sociedad y el ordenamiento institucional es muy cuestionable desde la perspectiva de la estabilidad económica, social y política del país.

El modelo aperturista neoliberal se adoptó de manera decidida en 1990, pero la crisis del sector –ocasionada por la caída de la rentabilidad debida a la desprotección de bienes transables que competían con las importaciones–, los bajos precios internacionales, las variaciones climáticas [Jaramillo 2002, Balcázar et al. 1998] y otras condiciones internas llevaron a que desde 1994 se adoptaran medidas que imponían un freno al modelo, de modo que en vez de un comercio libre de productos agrícolas se estableció un comercio administrado [Machado 1999].

3.1 Algunas medidas de política

Para algunos productos sensibles a la volatilidad del comercio internacional se adoptan las bandas de precios, que aún se mantienen con algunos ajustes.

⁵ Una buena compilación de trabajos sobre el significado del neoliberalismo en diferentes ámbitos de la vida económica, social, cultural y política se encuentra en el texto editado por la Universidad Nacional [2003].



A veces se utilizan licencias previas, cláusulas de salvaguardia y otros instrumentos de política comercial administrada; en otras ocasiones, según la coyuntura de precios, se modifican los aranceles de algunos bienes. A causa de estas medidas, el modelo es incompleto en la práctica de la política comercial, pues no se siguen a fondo y de manera sistemática los postulados de libre mercado, por la sensibilidad del sector a la competencia desleal y porque no puede competir con los subsidios y las políticas de los países más desarrollados. Por otra parte, el manejo de la política macroeconómica, en especial de la revaluación, frenó el ímpetu exportador y redujo el crecimiento del sector, que en cierto modo volvió a quedar restringido por la estrecha demanda interna, restringida a su vez por las políticas ortodoxas de ajuste fiscal.

Además de mantener un comercio administrado, consentido por los socios del Grupo Andino que obran de igual manera, se crean nuevos instrumentos, como los convenios de competitividad y las alianzas productivas, que buscan generar articulaciones para reactivar y mejorar la competitividad de algunos cultivos afectados por la apertura. Con estos convenios se fortalecen las cadenas productivas, que entran a formar parte central de la política de los gobiernos de Pastrana y Uribe, y que se convierten en eje de la política sectorial [Arango 2003; Ministerio 1994-2002]. Además, la ley 101 de 1993, o ley agrícola, promueve la creación de fondos parafiscales como instrumentos de fomento que remplazan las funciones tradicionales del Estado, con recursos que aportan los mismos productores, en dirección hacia una especie de neocorporativismo⁶.

3.2 La reconversión productiva

Como resultado de la desprotección, hay una reconversión de la producción agrícola, y disminuye el área sembrada de casi todos los cultivos de sustitución de importaciones (cereales y oleaginosas de ciclo corto, excepto el arroz), mientras que aumenta la de cultivos de plantación de tipo tropical, y se expande la superficie ganadera, un sector sin riesgos de competencia externa, con excepción de la leche, a la que el Estado le brinda protección⁷. La agri-

⁶ El concepto de neocorporativismo se presenta en Rodríguez [1991].

⁷ El área ganadera pasó de cerca de 25 millones de ha a comienzos de los noventa a 29 millones en 2002, sin contar la superficie en malezas y rastrojos, que llegaba a 9 millones de ha según la muestra agropecuaria del Dane. Esta expansión se relaciona con otros fenómenos, además de la protección aduanera y fitosanitaria, como la compra de tierras por narcotraficantes, la expansión del paramilitarismo y su dominio territorial; la caída de la rentabilidad de algunos cultivos, la baja tributación del sector y la facilidad de evasión tributaria, así como la valorización de las tierras y su seguridad como activos reales frente a los activos financieros.



cultura busca especializarse en productos en los que se tienen ventajas comparativas y competitivas, se fortalecen los productos de exportación tradicionales y los nuevos productos de exportación con mayores niveles de valor agregado.

Con la apertura a la inversión internacional, se facilita aún más la penetración de las empresas transnacionales en los eslabones más dinámicos de las cadenas agroindustriales, especialmente en los sectores de la industria transformadora, en el comercio detallista y en el sector de servicios (recursos financieros, telecomunicaciones, y tecnología). Así el desarrollo agroindustrial se transnacionaliza en buena parte de sus eslabones dinámicos, que se orientan a los mercados externos más que a los internos, excepto en el caso de la distribución detallista.

Se sigue manteniendo el énfasis en los productos y las cadenas productivas, sin prestar mayor atención a los factores de la producción. Esto se refleja muy bien en la política Proagro de la administración Pastrana, que se centra en el desarrollo de cadenas productivas con estímulos estatales [Arango 2003], y se orienta a productos que no necesariamente son competitivos. Si bien esos productos son importantes para la seguridad alimentaria, en el modelo de desregulación esa orientación no se ajusta del todo al criterio de que el mercado es el que define los productos en los que se debe invertir. Lo más adecuado sería insistir en corregir las fallas de los mercados de factores para que los productos dispongan de elementos que les permitan mejorar la competitividad.

3.3 Eficiencia y exclusión

Este modelo resulta siendo más excluyente que el anterior, pues induce la concentración de la producción y de los factores productivos, y el crecimiento de grupos privilegiados de empresarios que operan en los grandes circuitos del sistema agroindustrial y disponen de capital, tecnología y conocimientos.

Puesto que los ejes del modelo son la competitividad y el desarrollo de los mercados guiados por normas de eficiencia, se acentúa la exclusión de los productores que por diversas razones no habían adaptado su actividad a esos criterios, sin que el sistema les ofreciera opciones para trasladarse a otras actividades. Pocos logran alcanzar los estándares por la inflexibilidad de los sistemas de producción y la cultura heredada. Las políticas sectoriales no permiten diferenciar a los actores sociales pues a todos se los mide por el rasero de la competitividad sin importar su posición económica y social y



sus posibilidades de acceder a los recursos. La uniformidad impuesta por el modelo hace poco viables las políticas diferenciales y reduce los márgenes de acción de la política sectorial.

El patrón tecnológico no se modifica, en esencia, con respecto al anterior, aunque por razones de política formal ambiental, se abre la posibilidad de sustituir el uso de agroquímicos por prácticas de agricultura limpia o sostenible. Pero esta posibilidad no ha pasado de enunciados vagos y no se ha incorporado claramente en los esquemas de operación de las cadenas productivas [Ministerio del Medio Ambiente 1999]. Las dificultades fiscales del Estado y el agravamiento del conflicto interno reducen los fondos para investigación y desarrollo tecnológico, un elemento esencial para mejorar la competitividad.

Los factores productivos escasos se usan con más intensidad en la búsqueda de una mayor competitividad, y el desempleo aumenta. Se demanda trabajo más calificado en el contexto de un mercado laboral más flexible e, igual que antes, se facilita la importación de bienes de capital y de tecnologías diseñadas para economías con otras dotaciones de factores. El país no se encauza hacia el uso de tecnologías más autónomas que utilicen de manera más equilibrada los factores disponibles; y el problema se agudiza a medida que avanza la tecnología y el conocimiento en los países competidores.

A medida que se agudiza la crisis de la economía y la agricultura se muestra incapaz de absorber mano de obra, se intensifican los cultivos ilícitos y se acentúa la migración de la zona andina rural y urbana a las áreas de colonización o de frontera, lo que agrava los conflictos entre el Estado y los pobladores rurales, y surgen movimientos de protesta, como el movimiento y las marchas de los cocaleros [Ramírez 2001].

La producción de cultivos tropicales de plantación, que resultan privilegiados por las ventajas que poseen frente a los productos no tropicales, se desarrolla con esquemas empresariales que requieren baja intensidad de trabajo, altas inversiones de capital y capacidades empresariales que dejan por fuera a los pequeños y medianos productores, excepto en algunos proyectos que buscan articularlos al complejo agroindustrial, como en el caso de la palma africana, pero estos proyectos cubren un porcentaje muy reducido de la producción. Es decir, el modelo empresarial aprovecha las economías de escala en la producción y genera deseconomías sociales, que se suman a las ambientales en varias actividades, incluida la ganadería.

Los resultados de las políticas que se adoptan para el sector son preocupantes en lo que respecta a los indicadores de pobreza, que dan un salto a mediados de los noventa y muestran un proceso de creciente pauperización del sector rural.



El desmonte del programa de desarrollo rural integrado, DRI, de la reforma agraria, del plan nacional de rehabilitación, PNR, y de algunos proyectos tímidos de la Red de Solidaridad Social (que operaron hasta 1998), la creciente exclusión social y política, la violencia y los desplazamientos forzados agravan la crisis que afecta a los pobladores rurales. Las políticas compensatorias se focalizan y se limitan aún más, y se les asignan menos recursos públicos; por lo general, no van acompañadas de políticas de seguridad social y los fondos de asistencia social para los más desfavorecidos tienen un cubrimiento marginal.

Los programas PNR y DRI son sustituidos por políticas con objetivos diferentes, como el Plante y el Plan Colombia, que son adoptados por el Estado para reprimir los cultivos ilícitos y atender los reclamos de los países con alto consumo de drogas. Con ello, las políticas de colonización, rehabilitación y reconciliación son remplazadas por políticas que criminalizan a los pobladores rurales, lo cual acentúa el tratamiento militar de los problemas de las zonas de colonización. Este cambio es coherente con las nuevas relaciones y compromisos del Estado colombiano con Estados Unidos y se adapta a los intereses estratégicos de las potencias sobre los recursos del país. Estos programas de lucha contra las drogas rebasan el campo de acción del Ministerio de Agricultura.

Del modelo ofertista se pasa a un modelo que hace énfasis en la demanda, pero la forma de hacerlo, los plazos que se establecen, la lentitud de las reformas estructurales, el conflicto interno y el contexto de inestabilidad política y baja gobernabilidad llevan a que quienes están habituados a las prebendas y los privilegios se resistan al cambio acelerado que quieren los neoliberales y que impone el funcionamiento pleno de los mercados.

3.4 Institucionalidad

La mejor muestra de la incoherencia y de los vacíos del modelo actual es lo que ha ocurrido en materia institucional. El Estado ha impulsado y ejecutado una política de modernización institucional que se limita a la reingeniería de las organizaciones, a reducir la burocracia por razones fiscales y a modificar los organigramas sin discutir a fondo los objetivos y las funciones del Estado. Es decir, sin definir el quehacer de las entidades y sin construir una visión de largo plazo que permita establecer claramente la nueva institucionalidad para el desarrollo de la agricultura, entendida en sentido amplio, con todas sus articulaciones hacia adelante y hacia atrás, y como parte de un sistema agro-industrial donde los núcleos dinámicos de la acumulación se sitúan por fuera de la agricultura.



Es evidente que aún se carece de un esquema institucional para el manejo de la agricultura en la fase de transición y que no han redefinido claramente las políticas para adecuarlas al nuevo contexto, teniendo en cuenta que las regulaciones internacionales son cada vez más exigentes y dejan poca autonomía a los Estados para definir sus estrategias y políticas. Las reformas de segunda generación aún están en camino y las de tercera generación, centradas en el desarrollo institucional y en una nueva visión de gestión de lo público por parte del Estado en sus relaciones con lo privado, están lejos de la mente de los gobernantes [Piñeiro et al. 1999, Echeverri 2002].

De acuerdo con Piñeiro, las reformas de primera y segunda generación llevan a un Estado remanente, sin una organización definida y sin una visión institucional que favorezca los desarrollos del sector rural. En Colombia, ese proceso fue algo diferente, por cuanto hasta el 2002 sólo se habían suprimido tres entidades: el Idema, el Inderena y la Caja Agraria. La primera no fue sustituida por ninguna otra; las dos últimas fueron la base para crear nuevas entidades (el Ministerio del Medio Ambiente y el Banco Agrario) que buscaban modernizar lo que ya existía e imprimirle más eficiencia. También se creó a Corpoica, para sustituir al ICA y desarrollar funciones más especializadas. En el sector agropecuario colombiano, la idea de Estado remanente de Piñeiro no se ajusta mucho a la situación que se presentó en otros países, donde las reformas fueron más completas⁸.

Así mismo, aunque las reformas institucionales buscaban sustituir el modelo de oferta por un modelo de demanda [Echeverri 2002], en Colombia tampoco se avanzó de manera significativa a causa de las limitaciones existentes: baja gobernabilidad, un conflicto agudo, dificultades para mantener las organizaciones comunitarias y proteger a sus líderes de los efectos nocivos del conflicto, débil gestión pública y baja capacidad social para administrar el cambio. Además, las protestas y movimientos sociales del sector rural no se canalizaron en un sentido institucional productivo para atenuar los síntomas de fragmentación social, como sugiere Gordillo [1999].

El papel de lo público y lo privado se discute más que antes, debido a las dudas sobre la capacidad de los mercados para suministrar bienes públicos que el Estado ha cedido a las fuerzas del mercado. Las fallas del mercado no se resuelven de manera automática, como supone el modelo, y el mercado no suprime las fallas del Estado. Las complementariedades entre ambos no

⁸ Un caso que ilustra el tipo de reformas institucionales centradas en la reducción de nóminas y la reingeniería de las organizaciones es el de la creación del Incoder, como resultado de la fusión de cuatro entidades: Fondo DRI, Inpa, Inat e Incora.



se desarrollan de manera adecuada, el Estado no desaparece como mercado de los agentes privados (rentistas y buscadores de rentas) y en algunos casos se agudiza la cooptación de lo público por lo privado [Revéiz 1997].

Lo local cobra mayor relevancia pero la descentralización avanza lentamente, no va acompañada de la desconcentración de la toma de decisiones y entran en crisis los esquemas de traslado de funciones a los municipios, como la asistencia técnica a las Umatas, los Consejos Municipales de Desarrollo Rural y otros mecanismos que no se consolidan a causa de la debilidad institucional y el escaso capital social de las localidades. No se avanza en el desarrollo territorial ni en la definición de competencias de los diferentes niveles del aparato público relacionado con el sector agropecuario. El Estado carece de una visión actualizada del desarrollo institucional, que se manifiesta en la falta de reflexión acerca de las reformas de tercera generación y en los vacíos del modelo de gestión de lo público [Gordillo 1999].

La discusión sobre la cuestión agraria (tenencia de tierras, distribución, conflictos por el uso del suelo) se traslada a otros aspectos a medida que el nuevo modelo deja al descubierto los fracasos del modelo que se aplicó en los últimos cuarenta años, así como la falta de decisión política para resolver los problemas estructurales del sector. El mercado adquiere mayor importancia en el tema del acceso a la propiedad, por recomendación y estímulo de los organismos internacionales que financian los programas públicos [Banco Mundial 2003], y la política redistributiva es relegada como estrategia para desarrollar el mercado de tierras. El debate sobre los problemas agrarios queda sepultado por las discusiones acerca de cómo aumentar la competitividad; aunque surgen algunas propuestas de reforma rural que plantean la necesidad de una nueva institucionalidad para establecer un modelo alternativo, que ponen en cuestión diversos postulados del modelo neoliberal [Fajardo 2002, Machado 2000].

Por otra parte, los gremios más modernos, que velan por los intereses de los agricultores más competitivos, se fortalecen, en algunos casos usando recursos parafiscales. En cambio, los gremios de los cultivos que sustituyen importaciones entran en dificultades y tienden a debilitarse, mientras que las organizaciones de campesinos y pequeños productores no logran superar la crisis de representación y legitimidad que experimentan desde el modelo anterior [Machado y Samacá 2000], la cual se agudiza con la globalización por los fenómenos de violencia rural y urbana. El Estado no estimula la organización de los pequeños productores, y desconoce a un actor social de gran importancia para la gobernabilidad y la legitimación del Estado en el sector rural; así como para construir la democracia en el campo [Salgado 2002].



3.5 Las principales fallas

En cuanto a las fallas del modelo aperturista, cabe destacar las siete que menciona Balcázar: a) el grado de apertura que se aplicó a los diferentes productos fue inversamente proporcional al poder institucional de los gremios respectivos, lo que reforzó las asimetrías heredadas del modelo anterior; b) no se ha hecho ningún esfuerzo serio para desarrollar el mercado de tierras y mejorar su eficiencia; c) no se ha proporcionado un financiamiento adecuado para la inversión fija en el sector, con largos períodos de recuperación, debido al bajo desarrollo de los mercados de capitales; d) las políticas de crédito han reforzado la exclusión de los pequeños productores en el acceso a recursos; e) se sigue subsidiando el capital, lo cual acentúa el sesgo ahorrador de mano de obra; f) "la efectividad de las políticas sectoriales y las transferencias que ellas promueven siguen condicionadas a la transabilidad de los productos y a la escala de las empresas agrícolas" [Balcázar 2003, 7]. Este autor sólo reconoce un hecho positivo: la corrección gradual del sesgo de la inversión social en contra del sector.

3.6 Perdedores y ganadores de la apertura

Si se hace un balance semejante al del modelo anterior, en este caso los perdedores son los cultivadores de algunos cultivos comerciales, los trabajadores menos calificados y los propietarios de tierras dedicadas a actividades no competitivas. Ganan los consumidores, los empresarios que producen bienes competitivos, los comerciantes e importadores de productos y de insumos, las empresas transnacionales que hacen alianzas con empresas agroindustriales, las empresas nacionales y extranjeras de los sectores de servicios y comunicaciones, y los proveedores de nuevas tecnologías.

Pierden los agricultores que producían bienes agrícolas protegidos y no pueden competir con las importaciones de bienes extranjeros subsidiados; pierden los productores de exportaciones tradicionales como el café, para los que se suprimen los precios de sustentación que garantizaban una rentabilidad mínima para someterlos a las fluctuaciones del mercado. Ganan los productores de bienes pecuarios para los que se mantiene una protección adecuada y no sufren la competencia de las importaciones (ganadería de carne, acuicultura y avicultura), ganan los nuevos empresarios que entran a producir cultivos de plantación y se insertan en el comercio de exportación (frutas, hortalizas y palma africana).

Disminuyen las rentas de las tierras que se dedicaban a los cultivos afectados por la desprotección, aunque se mantienen los factores que permiten



valorizar las tierras sin compensar al Estado y la sociedad. La reducción de las rentas es mayor en las zonas de conflicto. Las economías campesinas que producen bienes no transables no pierden tanto como los productores comerciales, pues en general sus precios relativos son favorables, aunque en algunos casos se ven desfavorecidos cuando el producto sufre la competencia de importaciones subsidiadas.

Se benefician en general las economías campesinas que logran reorientarse hacia nuevos productos, frutales y hortalizas, cuando se organizan con criterios más empresariales y hacen alianzas y acuerdos con agentes que intervienen en otros eslabones de las cadenas. Y los que se dedican a producir coca y otros cultivos ilícitos siempre terminan perdiendo, no sólo en lo económico, pues están sometidos a fuertes fluctuaciones de precios, sino también en sus relaciones con el Estado y la sociedad.

La seguridad alimentaria pasa a un plano secundario. El poder de compra en el exterior determina la seguridad alimentaria del país, que en el modelo actual se entiende como simple suministro de alimentos. Se supone que el país compra a menor costo en el exterior los bienes que no produce competitivamente [Marulanda 2002], y las importaciones de alimentos aumentan en forma significativa. También se supone que el mayor crecimiento mejora los ingresos de los consumidores más pobres y que así pueden comprar los alimentos básicos. En la realidad no ocurre así: el aumento del desempleo, de la pobreza y del desplazamiento interno forzado deja sin seguridad alimentaria a muchos ciudadanos colombianos.

Igual que el modelo anterior, éste también tiene aspectos positivos y negativos. Entre los positivos se pueden señalar: la búsqueda de eficiencia en el uso de los factores productivos, los desarrollos empresariales en el campo, la búsqueda de nuevos productos para el mercado internacional, la tendencia a la especialización regional, la valoración de lo local frente a lo central, el sector privado asume responsabilidades que no tenía antes y en algunos casos suministra bienes públicos a través de contratos con el Estado.

En cuanto a los negativos cabe destacar: el crecimiento de la agricultura queda sometido a mayores fluctuaciones, se acentúa la dependencia tecnológica, crece el desempleo rural sin alternativas inmediatas, se deteriora la seguridad alimentaria; los productores ineficientes, según los parámetros del mercado, deben salir del sector por falta de alternativas; la uniformidad de las políticas reduce la diversidad en el tratamiento de los problemas; el aparato institucional público se deteriora y no se reconstruye a tiempo por confiar más en el mercado.



La inversión pública en el sector desciende notablemente; las políticas se centran en los productos y las cadenas productivas y no en la promoción del mercado de factores. Los actores sociales cuentan menos que los agentes socioeconómicos, y la concentración de los ingresos y la riqueza crecen sin que se traduzca en una ampliación significativa del aparato productivo. El modelo tiende a acentuar el conflicto interno y a deteriorar aún más la poca gobernabilidad.

En la práctica tenemos aún un modelo mixto que mantiene elementos del modelo anterior, y que no encuentra todavía una vía definida para el desarrollo del sector, que opera en un marco de comercio administrado. Si bien las políticas sectoriales han mantenido la continuidad en sus aspectos esenciales durante los doce últimos años (1990-1992), con pequeños ajustes en los aspectos sociales en el gobierno de Samper, el término "políticas de transición" parece ser más adecuado para caracterizar las políticas agrarias que se han adoptado desde 1990, y aún más, una transición sin rumbo ni planeación, sujeta a los avatares de las circunstancias y sin instrumentos para cambiar de dirección cuando cambian los vientos.

4. DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS

4.1 Características generales

Las políticas agrícolas son la expresión de un modelo de crecimiento y desarrollo, no son autónomas ni neutras, están subordinadas a políticas macroeconómicas y condicionadas por intereses de grupos de poder. La pauta de los dos modelos que hemos comentado ha sido la modernización y el crecimiento; y en esta visión modernizante de la economía el desarrollo ha estado subordinado al crecimiento. Desde esta óptica, no es tan clara la ruptura de políticas entre un modelo y otro, guardan continuidad, modificada aparentemente por los cambios de énfasis en el papel del mercado y del Estado. Las políticas sectoriales mantienen una línea maestra continua: una senda de crecimiento modernizante similar a la de las economías capitalistas occidentales.

En el primer modelo, el Estado comanda los procesos de crecimiento y transformación del aparato productivo; hace fomento e interviene directamente en la economía, con la idea de que debe regular y responsabilizarse de las actividades esenciales que hacen funcionar el sistema. En el segundo, el mercado cobra mayor protagonismo e impone sus reglas de funcionamiento, el Estado pasa a un segundo lugar y mantiene algunas responsabilidades básicas que no interesan a los agentes privados o que el mercado no puede cumplir.

Ambos modelos se basan en la acumulación capitalista, pero difieren en la fuente de la acumulación: en el modelo de sustitución de importaciones era el mercado interno; en el de apertura, es el mercado externo. En el primero, el mercado externo era un complemento del interno; en el segundo, el mercado interno es un complemento del externo. Durante la sustitución de importaciones, el mercado interno se convirtió en un limitante del crecimiento debido a las restricciones impuestas por la desigual distribución del ingreso y las graves dificultades para que los agentes económico sociales menos favorecidos accedieran a la propiedad y a los recursos productivos. En el modelo aperturista se supone que el mercado externo es la fuente potencial del crecimiento de la agricultura, con lo cual se superan las limitaciones del mercado interno.

En ambos casos, las políticas macroeconómicas y sectoriales son funcionales al crecimiento económico y la acumulación de capital, se diferencian en los énfasis, en los instrumentos y en las estrategias. Estas últimas son las que marcan una gran diferencia, aunque en realidad son maneras distintas de lograr el mismo y único objetivo: el crecimiento estable y dinámico.

Los cambios frecuentes de ministros –que reflejan la inestabilidad institucional y la adopción de reglas de juego de corto plazo, acordes con los intereses y los vaivenes de los grupos de poder– no alteran las estrategias ni las políticas. Sólo desplazan el énfasis de la política sectorial, o introducen innovaciones, ajustes o mejoras a los instrumentos (y en algunos casos los deterioran). Aunque es usual que los gobiernos recién instalados desconozcan las ejecutorias o iniciativas del gobierno precedente, y adopten medidas que parecen modificar las políticas sectoriales, estos cambios suelen ser aparentes.

Se modifican los diagnósticos y la concepción del problema agrario entre cada gobierno y a veces dentro de un mismo gobierno. En general, debido a la falta de un diagnóstico y de una concepción estructural de la problemática rural que cumplan dos requisitos: consenso social y visión de largo plazo. Las políticas agrícolas de ambos modelos estos dos han incumplido requisitos.

El diseño de la política obedece a varios factores interrelacionados: el modelo de crecimiento o desarrollo, los intereses de los grupos de poder, el contexto interno y externo, la fortaleza institucional del ministerio de agricultura y de sus entidades adscritas y vinculadas, y los compromisos que el Estado contrae en las negociaciones internacionales. Se trata entonces de un proceso complejo donde se combinan la técnica y la política; se podría decir que el desempeño del sector está supeditado a la capacidad del Estado y de sus organizaciones para combinar lo técnico y lo político de una manera adecuada.



BIBLIOGRAFÍA

- ARANGO NIETO, LUIS. 2003. *Logros y frustraciones de una política agropecuaria. 1998-2002*, Produmedios, Bogotá.
- BALCÁZAR, ÁLVARO; VARGAS, ANDRÉS; OROZCO, MARTHA LUCÍA. 1998. *Del proteccionismo a la apertura. ¿el camino a la modernización?*, Misión Rural, volumen 1, IICA, Tercer Mundo editores, Bogotá.
- BALCÁZAR, ÁLVARO. 2003. *Tres tesis sobre la agricultura colombiana. Notas de clase*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- BANCO MUNDIAL. 2003. *Land Policies for Growth and Poverty Reduction. A World Bank Policy Research Report*, Washington. D.C.
- BEJARANO, JESÚS A. 1976. "Contribución al debate sobre el problema agrario", *Ensayos de interpretación de la economía colombiana*, Editorial La Carreta, Medellín.
- DNP, MINISTERIO DE AGRICULTURA. 1990. *Misión de estudios del sector agropecuario*, Bogotá.
- ECHEVERRI, RAFAEL; RIBERO, MARÍA DEL PILAR. 2002. *Nueva ruralidad. Visión del territorio en América Latina y el Caribe*, IICA, Centro Internacional de Desarrollo Rural, Cider, Corporación Latinoamericana Misión Rural. Bogotá.
- FAJARDO, DARÍO. 2002. *Para sembrar la paz hay que aflojar la tierra*, Idea, Universidad Nacional, Bogotá.
- FAJARDO, DARÍO; MONDRAGÓN, HÉCTOR. 1997. *Colonización y estrategias de desarrollo*, IICA, Ministerio del Medio Ambiente, Iepri Universidad Nacional. Bogotá.
- GARCÍA, ANTONIO. 1948. *Bases de la economía contemporánea. Elementos para una economía de la defensa*, Ediciones IOC, Bogotá.
- GORDILLO, GUSTAVO. 1999. "La ansiedad por concluir. La débil institucionalidad de las reformas estructurales en América Latina", *Revista Mercado de Valores*, México, Nacional Financiera, octubre.
- JARAMILLO, CARLOS FELIPE. 2002. *Crisis y transformación de la agricultura colombiana, 1990-2000*, Fondo de Cultura Económica, Banco de la República, Bogotá.
- JOHNSTON, BRUCE F. Y MELLOR, JOHN W. 1962. "El papel de la agricultura en el desarrollo económico", *El Trimestre Económico* 114, vol. XXI, abril- junio.
- MACHADO C., ABSALÓN. 1999. "Cambios en las políticas y en el sector rural. Desafíos y retos para los campesinos. El caso de Colombia", *Volver los ojos al campo*, Cinep, Alop, Ilsa. Santafé de Bogotá.



- MACHADO C., ABSALÓN; Y SAMACÁ HENRY. 2000. *Las organizaciones del sector agropecuario. Una visión institucional*, CEGA-Colciencias-Tercer Mundo editores, Bogotá.
- MACHADO C., ABSALÓN. 1998. *La cuestión agraria a fines del milenio*, El Áncora Editores, Bogotá.
- . 2000. "¿Reforma agraria o reforma rural?", *Análisis Político* 50, Iepri, Universidad Nacional, mayo-agosto.
- MARULANDA G., OSCAR. 2002. *Labranza de paz. Producción sostenible en el campo para la reconstrucción de la comunidad rural. Colombia siglo XXI: realidad y cambio*, Grupo Editorial Norma, Bogotá.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA. 1994-2002. *Memorias de los ministros de agricultura*.
- MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE. 1999. *Políticas ambientales en Colombia*, Bogotá, enero.
- MISAS A., GABRIEL. 2002. *La ruptura de los noventa, del gradualismo al colapso*, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas, Bogotá.
- PLAZA, ORLANDO. 1998. "Economía campesina: límites y potencialidades en el contexto de apertura y modernización", *Desarrollo rural. Enfoques y métodos alternativos*, Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, Lima.
- NÚÑEZ, LILIANA. 20004. *Cómo se construye la política pública en el sector rural y cómo interviene la academia en ello*, Tesis de Maestría en Economía, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- PIÑEIRO, MARTÍN, et al. 1999. *La institucionalidad en el sector agropecuario de América Latina. Evaluación y propuestas para una reforma institucional*, BID, Serie de Informes Técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible, Washington, D.C.
- RAMÍREZ, MARÍA C. 2001. *Entre el estado y la guerrilla: identidad y ciudadanía en el movimiento de los campesinos cocaleros del Putumayo*, Instituto Colombiano de Antropología e Historia, Colciencias. Bogotá.
- REVÉIZ, EDGAR. 1997. *El Estado como mercado. La gobernabilidad económica y política en Colombia*. Fonade, Carlos Valencia Editores, Bogotá.
- RODRÍGUEZ V., FRANCISCO. 1991. "Tendencias hacia el neocorporativismo en Colombia", *Innovar*, año I, No.1, primer semestre, Universidad Nacional de Colombia.
- UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA. 2003. *La falacia neoliberal. Crítica y alternativas*, Vicerrectoría Académica y Sede Bogotá, enero.

POLÍTICAS AGRARIAS DURANTE EL GOBIERNO BARCO: 1986-1990

Absalón Machado y Rafael Vásquez¹

Profesores Universidad Nacional de Colombia

1. UN CONTEXTO DE CRISIS PRODUCTIVA E INSTITUCIONAL



El gobierno de Virgilio Barco continuó la lucha que la administración Betancur emprendió para sortear la profunda crisis económica originada por la deuda externa y el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y promoción de exportaciones, que frenaron el crecimiento y bloquearon la diversificación del aparato productivo industrial y agrícola. En el sector agropecuario había preocupación por el crecimiento, el desmonte gradual de las políticas de fomento, el lento ritmo de la diversificación de las exportaciones, la agudización del conflicto político, la irrupción del narcotráfico en la compra de tierras y el aumento artificial de los precios, en medio de una crisis institucional de grandes proporciones.

El descenso del ritmo de crecimiento coincidió con las difíciles condiciones en que Virgilio Barco emprendió la búsqueda de soluciones al conflicto y la guerra contra el narcotráfico, después del fracaso de los intentos de negociación política con los grupos alzados en armas durante el gobierno de Belisario Betancur. El paramilitarismo y el narcotráfico ensombrecieron aún más el panorama del desarrollo del país, y afectaron las posibilidades de

¹ Este trabajo fue elaborado dentro del proyecto Colciencias-CID "Prospectiva de desarrollo rural y agrario para la paz en Colombia", agosto de 2003.



crecimiento agrícola. El conflicto rural había llevado a que el gobierno anterior estableciera programas como el PNR y mantuviera el DRI, que se reforzaron en el gobierno de Barco.

La elevada protección a los productos agrícolas en los países desarrollados, acentuada en los años setenta y ochenta, había creado restricciones cada vez mayores a la entrada de productos colombianos en los mercados internacionales, al tiempo que el país había fortalecido las políticas de protección agrícola para defenderse de los subsidios y ayudas a los agricultores de ultramar.

El proceso de descentralización, que se inició en el gobierno de Betancur y se profundizó en el de Barco, cuestionaba el centralismo en el diseño de las políticas sectoriales e intentaba superar las dificultades de las regiones para diseñar, emprender proyectos y tomar decisiones locales. La estructura institucional del Estado para atender los problemas del sector presentaba graves problemas de descoordinación, desarticulación, centralismo, incoherencia y debilidad que fueron identificados claramente por la Misión de Estudios del Sector Agropecuario que se creó durante el gobierno de Barco [Ministerio-DNP 1990]. La institucionalidad pública estaba en crisis y los gremios reclamaban una acción más eficaz del Estado; los mismos gremios habían llegado a una situación de estancamiento y agotamiento en sus propuestas para reactivar el sector. El Ministerio de Agricultura era débil y no tenía capacidad para liderar un salto cualitativo en el desarrollo del sector; la planeación había venido a menos y la tecnocracia se había debilitado técnicamente.

El propósito general del plan de desarrollo del gobierno de Barco era erradicar la pobreza absoluta dentro de un esquema de reconciliación nacional [Presidencia de la República 1987]. El Plan se fundamentaba en el principio de la justicia distributiva, según el cual: "El fortalecimiento de nuestra democracia requiere que el principio de igualdad política sea fundado en una distribución justa de los recursos económicos y sociales entre los diferentes sectores de la comunidad". Por ello, el Plan de Economía Social establece que:

El único fin ya no es lograr un acelerado crecimiento económico, sin importar quienes resulten favorecidos con este. Ahora sus fines primordiales son distribuir los frutos del progreso, eliminar las desigualdades sociales y erradicar los factores que generan la pobreza [Presidencia 1987, 10].

Para lograr esos fines se diseñaron tres planes: el Plan para la Erradicación de la Pobreza Absoluta, El Plan Nacional de Rehabilitación y el Plan de Desarrollo Integral Campesino.



En el Plan de economía social se identificaban varios sectores estratégicos para impulsar el crecimiento y atender la demanda interna y externa: agropecuario, industria, construcción, hidrocarburos y minería. La política agrícola era entonces uno de los instrumentos básicos en la lucha por erradicar la pobreza y la desigualdad, y tuvo su expresión en los énfasis en reforma agraria, oferta selectiva, desarrollo campesino, seguridad alimentaria y construcción de infraestructura, con el criterio de fomentar la actividad productiva y defender la producción nacional.

Además, la política agraria del gobierno Barco se basaba en un diagnóstico que sintetizó el ministro Rosas:

Ni la producción; ni la inversión pública, menos la privada; ni la frontera agrícola; ni los precios internacionales; ni el clima social; ni los términos de intercambio favorecían el desarrollo sectorial. La estructura institucional tampoco permitía alentar expectativas favorables para responder rápidamente a unas urgencias fácilmente interpretables por la marcada violencia en los campos y un índice de precios en ascenso explicado en más del 60% por los alimentos [Ministerio 1990].

A partir de este diagnóstico, se diseñó una política de corto plazo y de choque, con un horizonte de largo plazo. La primera se destacó especialmente con el plan de oferta selectiva, que aumentó de manera significativa los precios de los bienes agropecuarios para incrementar la oferta y disminuir la inflación, determinada básicamente por los precios de los alimentos.

2. EL PLAN DE DESARROLLO DEL SECTOR AGROPECUARIO 1987-1990

Este plan se derivó de la premisa fundamental de un tratamiento balanceado y armónico de las principales variables de política macroeconómica, con el complemento y el apoyo de las políticas sectoriales, para imprimir al sector agropecuario una dinámica de crecimiento coherente con los criterios universales de modernización y capitalización de la actividad productiva.

Los objetivos del plan de desarrollo sectorial, sus estrategias e instrumentos se resumen en el cuadro de la página siguiente.

La política agrícola de la administración Barco se ejecutó con esos objetivos, estrategias e instrumentos, bajo la dirección de Luis Guillermo Parra en la primera mitad y de Gabriel Rosas en los dos últimos años. Ambos mantuvieron un estilo gerencial de lo público, la visión de las funciones de la agricultura propia del esquema de sustitución de importaciones y de promoción de exportaciones, en coordinación con los demás sectores económicos y en el marco de la modernización de la actividad productiva. Así mismo,



OBJETIVOS, ESTRATEGIAS E INSTRUMENTOS DEL PLAN DE DESARROLLO SECTORIAL 1987-1990

Objetivos	Estrategias	Instrumentos
<i>Objetivo general:</i> Garantizar que la producción agropecuaria alcance niveles sostenidos de crecimiento y contribuya a erradicar la pobreza absoluta, elevar el nivel de vida de la población campesina, mejorar la distribución de los ingresos y lograr la reconciliación entre los colombianos. El desarrollo debe guardar el debido equilibrio ecológico de los recursos naturales. <i>Objetivos específicos:</i> ♦ Aumentar la producción de alimentos para el adecuado abastecimiento interno y mejorar el nivel nutricional. ♦ Aumentar la producción de materias primas para abastecer a los demás sectores. ♦ Generar empleo buscando tecnologías intensivas en trabajo, en el sector y en la agroindustria. ♦ Aumentar la captación de divisas mediante el incremento de las exportaciones y la sustitución de importaciones. ♦ Aumentar el nivel de ingresos de los grupos más pobres de la población campesina propiciando una mejor distribución de ingresos. ♦ Elevar la calidad de vida rural.	<i>Estrategia distributiva:</i> ♦ Democratizar, dinamizar y perfeccionar los mercados de tierras, capital, trabajo y tecnologías. ♦ Estrategia productiva: incentivar y fomentar la inversión para capitalizar el sector y aumentar la capacidad productiva, ampliar y diversificar la oferta. <i>Estrategia de mercados:</i> ♦ Estimular la demanda efectiva de bienes agropecuarios para mejorar la distribución del ingreso a través de su influencia en los niveles de salarios y precios. <i>Estrategia de descentralización:</i> ♦ Incrementar la autonomía regional en la formulación y ejecución de planes. Para ello es necesario reorganizar institucionalmente el sector. Junto con la política macroeconómica, las estrategias permitirán mejorar la competitividad externa del sector en productos con ventajas comparativas y sustituir importaciones donde sea posible y conveniente.	♦ Crédito agropecuario ♦ Adecuación de tierras ♦ Desarrollo tecnológico y transferencia de tecnología ♦ Distribución de tierras ♦ Comercialización de productos e insumos agropecuarios ♦ Conservación de recursos naturales <i>Instrumentos que dependen de otros ministerios, donde el Ministerio de Agricultura estimulará y apoyará la intervención</i> ♦ Educación rural ♦ Salud y saneamiento ♦ Caminos vecinales y redes ferroviarias ♦ Electrificación rural ♦ Telefonía rural y telecomunicaciones

Fuente: Ministerio de Agricultura, Memorias al Congreso 1986-1987.



ambos ministros se preocuparon continuamente por una relación más equilibrada entre la economía campesina y la agricultura comercial, y por recuperar el papel de la agricultura en el desarrollo económico. Esta preocupación se expresó en la propuesta, que el Ministro Rosas formuló al final de su período, de un nuevo modelo de desarrollo en el que la agricultura fuera motor del crecimiento y no un sector subsidiario perjudicado por los sesgos discriminatorios de la política macroeconómica; tema en el que había insistido la Misión de Estudios del Sector Agropecuario en 1988.

3. LOS ÉNFASIS EN LA EJECUCIÓN DE LAS POLÍTICAS

Durante los dos primeros años del gobierno de Barco, la política agrícola procuró establecer las condiciones para atender a los pequeños productores; además, manejó los instrumentos clásicos de capitalización y modernización del sector, sin que se preocupara exclusivamente por el aumento de la rentabilidad de los empresarios. La definición de un nuevo marco institucional para el desarrollo rural, la expedición de la Ley 30 sobre reforma agraria, el mantenimiento y profundización del PNR hicieron parte de esa política.

Además de atender a los pequeños productores, la estrategia buscaba convertir al sector externo en el factor dinámico del crecimiento, en un marco de liberación del comercio que garantizara la inserción del país en los mercados mundiales. Durante el gobierno de Barco se inició el proceso de apertura de la economía, como resultado de los compromisos establecidos en los programas de ajuste macroeconómico de 1984-1985, cuando el país empezó a doblegarse ante las condiciones que imponía el Fondo Monetario Internacional.

En teoría, esa estrategia contemplaba la necesidad de asegurar precios estables y remunerativos a los productores, mediante precios de sustentación, reducción de los costos de producción y comercialización, desarrollo tecnológico y financiación, con el fin de reactivar el aparato productivo. Además, el gobierno de Barco reglamentó la Ley 12 de 1986 sobre descentralización que, en el caso del Ministerio de Agricultura, se concretó en la descentralización del servicio de asistencia técnica para los pequeños productores. Ese proceso estuvo acompañado de una reestructuración del Ministerio de Agricultura con base en las facultades extraordinarias que la Ley 30 de 1988 concedió al ejecutivo, para darle a esa entidad herramientas suficientes para que el sector recuperara su papel en el desarrollo.

En la segunda mitad del período de gobierno, el nuevo Ministro, Gabriel Rosas, aplicó una política de choque para reactivar la producción y se hizo más evidente la estrategia de seguridad alimentaria, que se había abandonado



a comienzos del gobierno de Betancur. Además, el ministro Rosas defendió la política proteccionista ante los primeros anuncios de la apertura de la economía que ya se perfilaba en el horizonte, advirtiendo sus riesgos para el sector, y fortaleció la reforma del sistema de financiación del sector, con la creación del sistema nacional de crédito y de Finagro, uno de sus logros más notables y de mayor trascendencia en el largo plazo.

4. LA ATENCIÓN A LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES Y A LAS ECONOMÍAS CAMPESINAS

Esta prioridad de la política agraria se reflejó en el fortalecimiento del programa DRI, con la expedición del Documento Conpes 2362 que definía el Programa de Desarrollo Integral Campesino [Ministerio-DRI 1990]; en la continuación y ampliación del Plan Nacional de Rehabilitación, PNR; en la expedición y aplicación de la nueva ley de reforma agraria (Ley 30 de 1988), la construcción de minidistritos de riego, el diseño de crédito preferencial, la creación del Sistema Nacional de Transferencia de Tecnología y la descentralización para los pequeños productores. La reestructuración del Ministerio complementaba estas acciones.

4.1 El Plan Nacional de Rehabilitación, PNR

Este plan tenía un objetivo político claro: integrar las regiones en conflicto y marginadas a la dinámica del desarrollo nacional, lo que se reflejaría en la conformación de sociedades regionales más estables y prósperas, "y, en consecuencia, en sociedades orgánicamente más vinculadas en el plano de lo político a nuestro ordenamiento institucional, de modo que pueda cerrarse de manera paulatina la brecha que separa hoy al Estado de la sociedad civil, particularmente la de esas regiones" [Pardo 1988].

El PNR fue uno de los pilares de la política de reconciliación nacional y de lucha contra la pobreza, y si bien las memorias de los ministros de agricultura no le dan suficiente atención porque dependía directamente de la Presidencia de la República, tenía implicaciones muy importantes en el sector². En el XII

2 El significado e importancia del PNR está descrito en el ensayo de Nancy Tirado Montenegro "El Plan Nacional de Rehabilitación: un modelo institucional para la democracia participativa, la descentralización y la lucha contra la pobreza", Guerra y Perfetti [1994]. En *Minagricultura 80 años, El agro y la cuestión social*. TM editores, Banco Ganadero, Vecol, Caja Agraria, Bogotá, 1994. También debe consultarse en el mismo texto el ensayo de María del Rosario Guerra y Juan José Perfetti "Desempeño institucional del Plan Nacional de Rehabilitación". La concepción del PNR, sus



Congreso Nacional de Cultivadores de Cereales, el ministro Luis Guillermo Parra señaló que con el plan de rehabilitación cambiaría la geografía agrícola y política del país:

Por una parte, con el plan vial que viene desarrollando el gobierno, la incorporación de estas zonas nuevas traerá una competencia sobre las zonas tradicionales de producción que se caracterizan por incurrir en altos costos de agua y altas rentas de la tierra. Las inversiones en las zonas de rehabilitación permiten el acceso a los mercados de una producción con unos menores costos resultantes de bajas rentas de la tierra, bajos costos del agua y una reducción significativa en los costos de comercialización a medida que vayan entrando en operación las nuevas vías y la integralidad de los servicios del Estado [Ministerio, Memorias 1987, 172].

Aunque el PNR fue concebido durante el gobierno de Betancur, la administración Barco lo articuló a su plan de desarrollo y redefinió su estructura y su alcance, no sólo porque lo enmarcó dentro de una concepción más global de política de reconciliación y lucha contra la pobreza, sino también porque en su primera fase, hasta 1985, su ejecución mostraba un rezago apreciable frente a las expectativas que había despertado [Martínez 1994].

En su primera fase, el PNR fue coordinado por el DNP, y durante 1985-1986 pasó a la Presidencia de la República, en cabeza de la Secretaría de Integración Popular, SIP, con un esquema que privilegiaba la participación comunitaria y la descentralización de decisiones y acciones. En 1986, el número de municipios incorporados al plan pasó de 144 a 178. Cuando el gobierno de Barco lo reformuló y redimensionó para ajustarlo a la política de paz y lucha contra la pobreza absoluta, se convirtió en el eje de la política de reconciliación y normalización, y la dirección y orientación de los aspectos políticos y técnicos del plan quedó a cargo de la Consejería de la Presidencia para la Rehabilitación, Reconciliación y Normalización, mientras que la SIP coordinaba su ejecución, a través de los delegados y coordinadores de la rehabilitación [Martínez 1994].

Durante el gobierno de Barco se crearon los Consejos de Rehabilitación y el Fondo de Inversiones para Proyectos Especiales. En 1990 ya se había incorporado un total de 311 municipios, frente a los 178 de 1986. Las zonas de ejecución del plan se clasificaron en zonas de colonización, regiones de enclave y

☞ objetivos, estrategias e instrumentos pueden consultarse en Presidencia de la República, [1988].



zonas deprimidas³. En 1988 funcionaban 279 Consejos Municipales de Rehabilitación, 15 de departamentales, 2 intendenciales, 2 comisariales y 1 de nivel distrital. La mayoría de las áreas de acción del PNR eran rurales, de modo que las inversiones se destinaron en gran parte al sector.

Los resultados del PNR se han analizado desde el punto de vista socio-económico [Perfetti y Guerra 1994], es decir, considerando los beneficiarios, la inversión, los subsidios y los proyectos, y desde una óptica institucional [Flórez y Cavarozzi 1984, Gómez Buendía 1994, Wills 1994, Tirado 1984]. Esas evaluaciones muestran la importancia del Plan para las regiones y el sector rural que, combinado con las acciones DRI y de reforma agraria, era expresión de una política bien concebida que el gobierno siguiente empezó a desmontar sin que hubiesen cambiado las condiciones que la originaron, y sin que las regiones hubiesen tenido tiempo para consolidar el proceso de reconciliación y lucha contra la pobreza. Pese a sus virtudes, la ejecución del PNR tuvo graves limitaciones relacionadas con los aspectos institucionales, como bien ilustra Tirado.

El Idema se incorporó a las zonas del PNR comprando cosechas a través de los fondos rotatorios y empezó a invertir en despensas, furgones y lanchas tiendas para distribuir 15 productos subsidiados en esas zonas; además de abastecer casas campesinas, cooperativas y tiendas. De ese modo el instituto extendió sus actividades a las zonas campesinas y a los consumidores de bajos recursos para mejorar los sistemas de comercialización.

4.2 Tecnología y asistencia técnica

En materia tecnológica sobresalen la actualización del Plania y del Plantra, y la creación del modelo operativo de los Centros Regionales de Capacitación, Extensión y Difusión de Tecnología (CRECED) bajo la órbita de los Centros Regionales de Investigación, algunos ubicados en las zonas del PNR. Este modelo buscaba mejorar la coordinación del desarrollo tecnológico y la transferencia delimitando zonas productivas relativamente homogéneas; esta concepción de homogeneidad regional se mantuvo durante toda la década de los noventa [Ministerio 1988].

La asistencia técnica y el modelo tecnológico se orientaron hacia los productos de la canasta familiar y de aquellos que mostraban ventajas compara-

3 Ver detalles de esta clasificación en Presidencia de la República [1988]. *Plan Nacional de Rehabilitación: una estrategia de desarrollo social y regional para la reconciliación 1986-1990*, op., cit.



tivas para la exportación y además eran intensivos en mano de obra. El ICA realizaba directamente la transferencia de tecnología a los pequeños productores, a través de convenios con el Fondo DRI, el Inderena y el Himat; y el Incora prestaba estos servicios en las zonas de colonización [Ministerio 1987]. La investigación agrícola estaba guiada por el modelo clásico que el ICA había elaborado para atender las actividades de fitomejoramiento, diagnóstico, prevención y control de enfermedades y plagas, y formular recomendaciones para mejorar las prácticas culturales de 27 cultivos anuales o perennes, 7 hortalizas y 11 frutales.

En 1987, la Caja Agraria estableció un programa especial de asistencia técnica, el sistema de "Extensión agropecuaria dirigida a objetivos" (EDO), que en tres años pretendía prestar servicios técnicos a 100.000 campesinos para brindarles atención individual sistemática y continua. En 1989 mediante este sistema se habían atendido cerca de 200.000 familias en 300 municipios. El gobierno de Gaviria desmontó este programa.

En 1986 se inició un programa de reestructuración de la Caja Agraria, que desde comienzos de los años setenta empezó a tener graves problemas y pérdidas financieras continuas, situación que no logró superar la Ley 68 de 1983, que le asignó recursos nuevos hasta 1990. La modernización de la Caja Agraria se emprendió en 1987, con un crédito de 15 millones de dólares del Banco Mundial.

4.3 El DRI

El Plan de Economía Social encargó al DRI de la coordinación del Programa de Desarrollo Integral Campesino (PDIC) [Conpes 2362 de 1988], excepto en las zonas de la Costa Pacífica y de indígenas atendidas por Pladeicop y el Ministerio de Gobierno a través de la División de Asuntos Indígenas. Para cumplir esa función, el DRI se convirtió en 1987 (Decreto 077) en un fondo de cofinanciación adscrito al Ministerio de Agricultura. En abril de 1988, el Conpes aprobó las metas y recursos del DRI, que pasó de atender 359 municipios a 602 entre 1988 y 1993, para complementar la acción del PNR, Fedecafé y Plaidecoop, con un cubrimiento casi total del país. Con el DRI se buscaba actuar en zonas donde antes intervenía el PNR y la acción del Estado era muy deficiente.

El DRI se dedicó al fomento de la producción, incluida la pesca artesanal, mediante los proyectos de abastecimiento básico y los Centros de Servicios al Pescador Artesanal, Cespas; a la prestación de servicios sociales básicos (vías y saneamiento); y a otras actividades como desarrollo social comunitario,



asistencia técnica, ajuste tecnológico, capacitación de profesionales universitarios y de técnicos, organización y capacitación campesina, recursos naturales renovables, pequeña irrigación, mujer campesina, huertas escolares, mercadeo y comercialización (en convenios con Financiacoop, Corfas y Cecora), caminos vecinales y acueductos. Esta etapa se denominó la fase III.

Los recursos ascendían a \$160.000 millones, \$66.850 millones aportados por cofinanciación de los municipios y \$93.240 millones por el DRI. Además, se autorizó la negociación de un crédito de 180 millones de dólares con la banca multilateral, 150 millones de los cuales se concretaron con el BIRF y el BID para el período 1990-1995; con las contrapartidas nacionales, de los municipios y otras entidades, el monto total ascendía a 250 millones de dólares. El DRI estableció los Comités DRI como instancias fundamentales de concertación social, y de seguimiento y evaluación del programa y de los parámetros de cofinanciación con los municipios y demás entidades. En 1987 el programa operaba en 359 municipios, 19 departamentos, 1 intendencia y 41 distritos [Ministerio 1988].

Además, el DRI siguió manejando el programa mundial de alimentos PMA en Colombia, con el proyecto Col 2368 que ampliaba el convenio que finalizó en 1987, para dar capacitación comunitaria e intercambiar alimentos por trabajo y crédito a través de un Fondo Rotatorio. Al mismo tiempo coordinaba las actividades del PNR en algunos distritos, e inició el montaje de una planta de celulosa de fique en el Cauca, con la cooperación del gobierno de Italia, la cual sería un rotundo fracaso. Y siguió participando en un proyecto de sustitución de cultivos de coca en cuatro municipios en el Cauca, con el PNUD y financiado por la Unfad, que hacía énfasis en la comercialización y la organización de los productores. Cecora, que venía trabajando desde 1986 en un sistema de información para mejorar la capacidad negociadora de los campesinos, reforzaba estas acciones de comercialización.

4.4 La reforma agraria

Quizás uno de los mayores esfuerzos legislativos de este período fue la presentación y sustentación del proyecto de ley de reforma agraria, que se convirtió en Ley 30 de 1988 después de un período de crisis y estancamiento en la aplicación de las normas y de serios escollos para la expropiación de tierras. Según el ministro Rosas, el proceso de reforma agraria y el Incora sufrían una "especie de anquilosamiento drástico que tendía a intensificarse a medida que la decisión política de cumplir el antiguo anhelo de los campesinos no poseedores de tierras no se había tomado" [Ministerio 1989]. Esta ley, que



suprimió la calificación de tierras, eliminó las trabas que el Acuerdo de Chicoral había impuesto a la afectación de tierras con el criterio de no tocar las que estaban adecuadamente explotadas; agilizó los trámites de adquisición y expropiación, creó la Jurisdicción Agraria para agilizar aún más los procedimientos, y dotó al Incora de recursos específicos y suficientes. Esta reforma se basó en una visión integral del desarrollo.

Las acciones que emprendió el Estado durante este período se aprecian en el cuadro siguiente. Es notorio el impulso que se le dio a la reforma agraria, después de que el gobierno de Belisario Batancur introdujo reformas, como la Ley 35 de 1982, para agilizar los procesos de compra y expropiación en el marco del Plan Nacional de Rehabilitación con el fin de dotar de tierras a los beneficiarios de la amnistía y a los habitantes de las zonas de enfrentamiento armado.

TIERRAS QUE INGRESARON AL FONDO NACIONAL AGRARIO, 1983-1990

PROGRAMA DE CAMPESINOS E INDÍGENAS

Año	Hectáreas	Familias beneficiadas
1983	39.918	3.145
1984	34.213	2.006
1985	35.654	2.403
1986	26.696	1.943
1987	49.279	2.757
1988	47.807	1.600
1989	74.096	3.597
1990	137.366	8.118

Fuente: "Evaluación e impacto de los programas de reforma Agraria 1962-2001", Incora [2001].

El gobierno de Barco rompió el cerco a la reforma agraria, que estaba bloqueada por los aspectos legales. La Ley 30 determinó que la reforma era responsabilidad de todo el Estado, no sólo del Incora, y creó un Comité de coordinación gubernamental para apoyar a la junta del instituto; la junta directiva se redujo de 17 miembros a 10, se creó un Comité Consultivo Nacional y Comités Regionales con amplia participación de las organizaciones campesinas y gremiales, se introdujeron criterios de planeación para una reforma agraria zonificada y selectiva; a los recursos del presupuesto público se añadieron otros provenientes de las importaciones (2,8% del impuesto CIF) y se dio impulso a la asistencia empresarial rural. Durante el gobierno de Barco, el Incora pasó de atender las zonas PNR, donde la reforma se había concentrado



antes de 1987, a cubrir áreas ubicadas en el interior de la frontera donde había demanda de tierras.

Otra que buscaba beneficiar a los campesinos fue el intento de reactivar la organización campesina, que se inició en 1986 con una estrategia encaminada a fomentar las organizaciones, extender la capacitación y mejorar el uso de los recursos que obtenían los campesinos. Este intento fue ordenado por la directiva presidencial No. 8 de marzo 30 de 1987, pero los esfuerzos en este campo no tuvieron mayores efectos debido a las divergencias entre la Anuc y otras organizaciones, que no lograron superar sus diferencias para conformar una organización que representara a los campesinos ante el Estado⁴.

5. LA BÚSQUEDA DE LA REACTIVACIÓN PRODUCTIVA Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

5.1 El plan de oferta selectiva

Los esfuerzos para reactivar la producción se enfocaron desde diferentes ángulos. A comienzos del gobierno se intentó mejorar los precios relativos y, con ellos, la rentabilidad de los productores. De acuerdo con el ministro Parra, la Ley 75 de 1986 mejoró la protección a la producción de alimentos a través de dos mecanismos: el aumento de los aranceles a las importaciones de materias primas de origen agropecuario y la disminución de los aranceles de insumos y maquinaria, aunque no se logró eliminar el IVA sobre la maquinaria. Estas medidas corregían las distorsiones introducidas por la Ley 50 de 1984, que abarató la importación de alimentos y encareció la producción nacional. También se recurrió a mecanismos para-arancelarios: los cupos de importación se mantuvieron restringidos, exclusivamente para atender los déficit de abastecimiento [Ministerio 1987, 171].

El ministro Parra permitió por vez primera que los gremios algodoneros realizar vendieran una parte importante de su cosecha para entregas a futuros en los mercados de exportación, y en la XXII Asamblea de Coral (octubre 30 de 1987) señaló la conveniencia de mantener la libertad de precios para el comercio de fibra de algodón que se aplicó en la cosecha Meta 1987-88. En el XXVII Congreso Nacional Algodonero recalcó que "el gobierno tiene confianza en que la estructura de libertad de precios, la libertad de importaciones de insumos, el Plan Vallejo para mecanización y financiamiento más adecuado en cuanto a la cantidad a financiar por parte del Fondo de promoción

4 Sobre este tema, ver Salgado y Prada [2000].



de Exportaciones, continuarán permitiéndole al sector algodonero ser una fuente primordial de ingresos y beneficios para vastas zonas del territorio nacional" [Ministerio 1988, 241]. Además, se estableció la libertad de precios para los insumos.

En la instalación del Congreso Algodonero de mayo de 1988, expuso claramente los dos aspectos claves de la política del gobierno de Barco: el PNR, el DRI y la reforma agraria buscaban democratizar el modo de producción agrario, erradicar la pobreza absoluta y asegurar un creciente bienestar para la población campesina; además, "esta Administración ha establecido las bases y reglas fundamentales para proteger la producción nacional y garantizar el crecimiento sostenido del sector agrario y la cada vez mayor autonomía alimentaria del país, restableciendo los niveles de rentabilidad de la actividad agropecuaria, sin perjuicio de haber actuado con firmeza en defensa de los consumidores cuando agentes intermediarios en el procesamiento y distribución de alimentos básicos han pretendido especular, introduciendo graves distorsiones en el mercado" [Ministerio 1988, 245]. Esta política de interés general generaba descontento entre los sectores que sólo atendían el interés privado.

La estrategia que siguió el Ministro Rosas se fundamentó en cinco aspectos: atacar la inflación ocasionada por los precios de los alimentos, reestructurar el Ministerio de acuerdo con las facultades otorgadas por la Ley 30 de 1988, conformar un sistema nacional de transferencia de tecnología para los pequeños productores, crear un sistema nacional de crédito agropecuario y poner en práctica la nueva estrategia de reforma agraria. Mantuvo algunas prioridades de sus antecesores, pero le imprimió una nueva dinámica al sector buscando su recuperación y el posicionamiento del ministerio en la orientación y manejo de la política sectorial. Estas prioridades fueron secundadas por una serie de acciones de fomento agrícola y pecuario, y el diseño del Plan de Acción Forestal.

El logro más notable de la administración Barco en la política agrícola se alcanzó en los dos últimos años de su período, cuando el Ministro Gabriel Rosas puso en marcha el Plan de Oferta Selectiva (POS) para recuperar la producción y atacar el impulso inflacionario de los precios de los alimentos⁵. Como indicó Rosas, era selectiva porque se necesitaba ganar credibilidad [Ministerio 1989]. Se trató de un plan de choque para recuperar el protagonismo del sector, combatir la pobreza y mejorar la dieta alimenticia.

5 Este Plan había sido sugerido en una propuesta de documento Conpes de 1987 que no fue aprobada. Con ello se pretendía recuperar el plan de alimentación y nutrición que había desaparecido en 1982.



La estrategia del gobierno de Barco consistió en elegir varios productos (maíz, arroz, frijol, soya, yuca, leche, diez hortalizas y todas las carnes) que por su variedad permitían controlar más fácilmente la inflación, y que por su diversidad proporcionaban a un costo menor todos los nutrientes deficitarios de los estratos bajos de la población. La estrategia buscaba reducir los costos y los precios relativos de los alimentos procurando elevar el ingreso real, particularmente el de los pobres, y aumentar el empleo rural con un saludable efecto multiplicador sobre el sector y el resto de la economía⁶ [Ministerio 1989, 134]. El resultado fue un aumento considerable de la producción de esos bienes y la reducción de sus importaciones. Sin embargo, ese apoyo indujo una sobreproducción y una desviación del crédito hacia tales bienes que desestimuló la producción de los demás.

El POS se diseñó con una planificación producto por producto, con objetivos de corto y mediano plazo, y se pusieron a disposición del Plan todos los instrumentos disponibles (semillas, asistencia técnica, crédito, precios de sustentación e intervención, mercadeo, información, etc.) y la capacidad institucional. Los precios de sustentación, que jugaron un papel clave para recuperar la rentabilidad de estos productos, se mantuvieron por encima del índice de inflación y del aumento de los costos de producción.

Un ejemplo de la aplicación de esta política fue el tratamiento que se dio a las oleaginosas. En la conmemoración de los 20 años de fundación de la cooperativa Coagro en 1988, Rosas explicó que había seguido la política de fomentar las cosechas de ciclo corto sin desalentar las de cultivos perennes, para lograr la autosuficiencia nacional en aceites líquidos y proteína vegetal. Se esperaba sustituir totalmente la importación de aceites crudos de soya, de tortas y de frijol soya en el mediano plazo [Ministerio 1989]. Se modificó la estructura de las importaciones, sustituyendo gradualmente la compra de productos elaborados (aceites y tortas) por la de semillas, que el Idema importaba directamente, así se obtenía mayor valor agregado en el país y se facilitaban materias primas a quienes estaban en capacidad de procesar semillas oleaginosas. El hecho de que el Idema fuera el importador garantizaba la absorción total de las cosechas nacionales (en aplicación del Decreto 133 de 1976).

Los mecanismos que se habían establecido en 1982 para la distribución de los aceites crudos no reflejaban ya la realidad del mercado. "La fórmula

6 Ver la intervención de Gabriel Rosas en la Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina y el Caribe, realizada en Cartagena el 30 de agosto de 1988. Igualmente su participación en la III Reunión Andina sobre Seguridad Alimentaria en septiembre 7 de 1988; Memorias del Ministro de Agricultura al Congreso Nacional 1988-89.



establecida contempló como parámetros las compras de las cosechas nacionales, la capacidad instalada para procesarlas y la contribución al abastecimiento nacional de los productos en cuestión" [Ministerio 1989, 115]. Y para estimular las exportaciones de aceite de palma se estableció que cada tonelada exportada daba derecho a importar 1,18 toneladas de aceite crudo de soya; a medida que aumentara la autosuficiencia, el derecho a importar sería sustituido gradualmente por otros mecanismos de estímulo a las exportaciones. Además, se decidió que el precio al que Idema vendería la soya importada fuera superior o igual al valor de compra de la cosecha nacional, de modo que fuera más rentable para los procesadores de soya impulsar la producción nacional que recurrir a las importaciones.

El ejemplo muestra que se elevaron los precios de sustentación como medida de choque para resolver el problema de la escasez de producción, pues durante más de seis semestres se habían ajustado por debajo de la inflación y del crecimiento de los costos. El efecto inmediato era recuperar la rentabilidad y los ingresos de los agricultores [Ministerio 1989, 275]. Pero el ministro advirtió que en adelante los incrementos de los precios de sustentación serían moderados y que la rentabilidad se debía mantener o aumentar mediante reducción de los costos y el mejoramiento de la productividad. La política de choque, decía Rosas, permitía tomar un aliento para actuar en el mediano plazo.

Así, en 1987 y 1988 el sector logró superar la profunda crisis de los años ochenta que había sido causada por la recesión internacional y la discriminación de la política macro contra el sector durante una década, y que se manifestaba en la disminución del área y en el incremento de las importaciones.

La política de oferta selectiva fue criticada por varias entidades, que argumentaban que el aumento de los precios de sustentación imponía un gravamen a los consumidores. El Ministerio defendió las medidas replicando que no se podían juzgar únicamente por sus efectos económicos sino también por el impacto social. Las medidas habían beneficiado a muchos campesinos que contribuían al suministro de los productos seleccionados, habían reducido la dependencia de las importaciones y mejorado la dieta alimenticia de la población.

La postración del sector justificaba las medidas de choque, así beneficiaran a un grupo selecto de productos y productores, sin esperar a que mejoraran los rendimientos físicos a través de cambios tecnológicos [Ministerio 1990]. Esta política aumentó efectivamente la protección a la agricultura, la rentabilidad de los productos seleccionados y las rentas de la tierra, y puso



freno a las tendencias inflacionarias. Los consumidores se beneficiaron con el aumento de la producción, pero los efectos de las medidas eran más de corto plazo que de largo plazo.

El ministro Rosas señaló que el mecanismo de precios "solamente se empleó en un ciclo completo –segundo semestre de 1988 y primero de 1989–; que nunca se pensó en utilizarlo como sustituto de mecanismos de largo plazo; que el desfase existente entre costos y precios resultaba insostenible para efectos del mantenimiento de la producción nacional; que los mercados internacionales mostraban distorsiones adicionales a las conocidas; y que la idea de corregir el desequilibrio acumulado no incluía la posibilidad de convertir el instrumento en medio para hacer pingües utilidades" [Ministerio 1990, 25-26]. Esta política difería de la que había adoptado el Ministro Luis Guillermo Parra, cuando los precios de sustentación aumentaron a un ritmo inferior al índice de precios al consumidor entre 1986 y 1988; en opinión de Rosas "fueron fijados dentro de la más absoluta ortodoxia, con el criterio de que son mínimos de garantía y que la política de protección a la producción permitiría tomar precios de mercado remunerativos"; una afirmación que muestra las diferencias de visión de los ministros de agricultura del gobierno del presidente Barco.

Rosas consideraba necesario planear el crecimiento de algunos productos. A este respecto, el 16 de junio de 1989 expuso su posición en la XVI Asamblea de Fedepalma: "El gobierno considera indispensable decirles que ha llegado el momento de hacer una pausa en las siembras, para que conjuntamente analicemos aspectos tales como: qué hacer con los mayores volúmenes de producción, a qué costos seguir produciendo, qué destino le daremos al aceite, dónde se debe sembrar [...] Es claro que en el gobierno existe la convicción de que el país necesita el cultivo de la palma africana de aceite, pero también es claro, por el sentido de la responsabilidad que nos preside, que no podemos patrocinar un crecimiento desordenado de la actividad sin trazarnos objetivos y metas concretas, que sin duda somos capaces de alcanzar" [Ministerio 1989, 261-262] .

De acuerdo con esta posición se tomaron dos medidas: en primer lugar, el FFAP (Fondo Financiero Agropecuario) suspendió el crédito para siembra de palma en la zona bananera del Magdalena, donde los cultivadores de palma se estaban beneficiando del distrito de riego de Prados de Sevilla, y el área se había incrementado de manera sorprendente. El ministerio pensaba que esa infraestructura de riego se debía destinar a cultivos de exportación. En segundo lugar, "y a riesgo de un alto costo político, decidimos suspender el crédito para siembras de palma en todo el país y para toda clase de usuarios, a partir



del 17 de mayo próximo. Se conservan los créditos para mantenimiento y resiembra, con el fin de preservar el actual nivel del área plantada, ya que no nos podemos dar el lujo de permitir su reducción en el futuro" [Ministerio 1989, 262]. Había dificultades de comercialización, y la duración de la medida dependía de que se llegara a una concertación; era una pausa para tonificar el mercado de aceites, y explorar los mercados externos y los de otros productos derivados.

En el congreso de Fedepalma, Rosas propuso una política de más largo plazo: un desarrollo de la agricultura cada vez menos intervenido y cada vez más concertado, que implicara mayor participación y compromiso de los agentes económicos en el diseño y aplicación de las políticas.

6. LA REESTRUCTURACIÓN INSTITUCIONAL

Otro elemento de la estrategia fue la reestructuración del Ministerio y sus entidades adscritas y vinculadas mediante el Decreto 501 de 1989, instrumento básico en la adecuación de la cuestionada estructura institucional de esos organismos. Como señaló la Misión de Estudios del Sector Agropecuario, había signos evidentes de debilitamiento de esta entidad, de su pérdida de poder y capacidad para orientar, diseñar y evaluar la política sectorial y relacionarla adecuadamente con la política macroeconómica [Machado 2003]. La reestructuración se inició en 1989, ampliando su estructura orgánica, pero sin proporcionarle recursos para poner en operación todas las dependencias que se crearon⁷. Esa estructura se modificó de nuevo en 1994 ante los cambios de política relacionados con la apertura económica, que dejó al ministerio con pocos instrumentos para manejar la política sectorial.

En la reestructuración se definieron las Secretarías de Agricultura como agencias seccionales del sector público agropecuario, junto con las Urpas: el ministerio las tendría en cuenta en la definición de las políticas, en la identificación de los proyectos y de las necesidades regionales para poner en marcha sus acciones y programas. La creación del Consejo Nacional de Secretarías de Agricultura (Consa), como organismo colegiado del ministerio, permitiría recoger las inquietudes regionales sobre diseño y ejecución de las políticas, y las Secretarías podrían enterarse con mayor detalle de las políticas, los planes y programas del ministerio y de sus entidades. Se esperaba que las Secretarías

⁷ Más detalles sobre esta reestructuración pueden verse en Machado [2000]. "Cambios organizacionales en el sector público agropecuario: el caso del Ministerio de Agricultura", CEGA, Documentos de Trabajo No.7, Bogotá, noviembre de 2000.



participaran en la identificación, seguimiento y evaluación de los proyectos y programas, y, en general, en las labores de planeación del desarrollo sectorial. La planeación se iniciaría en las regiones (Subdirección de Regionalización de la Dirección General de Planificación).

7. LA REFORMA DEL SISTEMA DE CRÉDITO AGROPECUARIO

En materia de financiación se presentó el proyecto de ley de creación de un sistema nacional de crédito que dio origen a Finagro, entidad que articuló todos los programas existentes, sacándolos de las entidades sectoriales (excepto la Caja Agraria), para coordinar la política. Es indudable que esta política resultó exitosa en la década siguiente con el mecanismo de redescuento, pese a los problemas que afectaron el acceso de los pequeños productores. El Ministro Rosas indica que en esa propuesta aplicó la ley de oro del financiamiento: "el crédito debe ser suficiente y oportuno".

De acuerdo con el Ministro Rosas, la política de crédito y la propuesta del sistema nacional de crédito agropecuario se sustentaban en: 1) la necesidad imperiosa de integrar a la planificación del sector agropecuario una de las variables más importantes en su desenvolvimiento, 2) la enorme dispersión de fuentes y procedimientos en materia de crédito agropecuario, sin un eje que guiara la financiación del sector, era causa de despilfarro, de vacilaciones y de falta de claridad en los objetivos, 3) la pérdida de importancia del crédito agropecuario dentro del sistema financiero, la inflexibilidad de los procedimientos y cierto grado de obsolescencia en la legislación vigente, 4) la convicción técnica de que para los fines de la política monetaria no era conveniente el híbrido existente entre las funciones de la Junta Monetaria en materia de regulación de las tasas de interés sectoriales y las del Banco de la República [Ministerio 1989, 277-78].

Además, se elevó el tope de financiación del 40% de los costos de producción hasta el 70-75% para casi todos los cultivos; se modificó el sistema de liquidación de intereses anticipados, para cobrarlos vencidos, y se mantuvieron los subsidios al crédito. Los resultados de este reordenamiento del sistema de financiación del sector agropecuario sólo se verían en la década de los noventa, pero tuvo gran importancia para mantener el crédito especializado, pese a las críticas al proyecto de ley que terminó convertido en la Ley 16 de 1990.

Antes de aprobar esa ley, ya se habían incluido la comercialización y la transformación primaria de productos como actividades financiables por el FFAP, en líneas de crédito a las que tenían acceso las cooperativas y asociaciones gremiales sin ánimo de lucro (Ley 21 de 1985).



8. LA REORGANIZACIÓN DE LA TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA

El Ministerio organizó la transferencia de tecnología con base en la Ley 12 de 1986 y la expedición del Decreto 77 de 1987, que encargó a los municipios de prestar ese servicio a los pequeños productores. Esta atribución se precisó y reforzó con el Decreto 501 de 1989 y el Decreto 1946 que crearon y organizaron el Sistema Nacional de Transferencia de Tecnología Agropecuaria (Sinttap), y los decretos 2326, 2428 y 1941, reorgánicos del ICA, el Fondo DRI y el Himat, respectivamente. Se creó el Consejo Nacional de Transferencia de Tecnología para orientar y coordinar la política de desarrollo tecnológico, y en la Dirección General de Producción del Ministerio de Agricultura se creó la Subdirección de Transferencia de Tecnología Agropecuaria.

El Decreto 1946 señaló los objetivos generales del Sinttap: fomentar la producción agropecuaria para lograr el autoabastecimiento alimentario y mejorar el rendimiento económico y social del sector rural, mediante la modernización y actualización de la tecnología; y coordinar y orientar los procesos de validación, ajuste, transferencia y adopción de tecnologías en el sector. El sistema pretendía articular a los investigadores con los usuarios para que estos usaran oportuna y sistemáticamente los resultados obtenidos, retroalimentaran la investigación y apoyaran a los municipios en la prestación eficiente de servicios, bajo la coordinación de las Secretarías de Agricultura. También se crearon las Umatas en los municipios para prestar asistencia técnica directa a los pequeños productores.

El ICA cumplía un papel fundamental en el sistema de investigación; el SENA capacitaba a los técnicos, y el Fondo DRI y el PNR cofinanciaban a las Umatas en los municipios. Toda las labores de coordinación entre las entidades de nivel regional se centraron en los Consejos Seccionales de Desarrollo Agropecuario, Conseas (Decreto 43 de 1990), cuya función fundamental en materia de planeación era aprobar, en primera instancia, el plan seccional de desarrollo agropecuario y las programaciones de las entidades, que luego se ponían a consideración de los Consejos Regionales de Secretarías de Agricultura (Corsas) y los Corpes. La estrategia operacional del Sinttap se concretó con la creación del Pronatta, como fondo para el desarrollo de la investigación y transferencia de tecnología a pequeños productores, financiado con recursos de Banco Mundial, que empezó a operar en los años noventa con gran éxito.

Por otra parte, las Unidades Regionales de Planificación Agropecuaria, que eran asesoradas por la FAO (URPAS) en los ochenta, estaban en crisis, la que se buscó superar con la creación de los Conseas y del Consejo Nacional de Secretarías de Agricultura (Consa) como organismo colegiado del Ministerio de



Agricultura. Las Urpas se adhirieron como organismos de planeación (Decreto 501) a las Secretarías de Agricultura y perdieron peso en la estructura departamental. A las Secretarías de Agricultura se les dio el carácter de agencias seccionales del sector público agropecuario. El Consea debía realizar un trabajo coordinado con los Corpes en materia de planeación. Para manejar las relaciones con los Corsas y los Conseas, el ministerio nombró coordinadores regionales en los Corpes, que orientaban la política en las regiones, colaboraban con las entidades seccionales, guiaban a las entidades, divulgaban la política y representaban al Ministerio en las regiones [Ministerio 1990].

9. LA POLÍTICA GANADERA

Si bien la política sectorial estaba muy cargada hacia la agricultura, no se descuidó la ganadería, que estaba afectada por factores estructurales y coyunturales, especialmente por la violencia, la caída de las exportaciones y un bajo consumo interno. No es claro que hubiese una política de estímulo a este sector, pues las memorias de los ministros se limitan a mostrar su comportamiento, sin señalar la aplicación específica de instrumentos aparte del crédito y los programas de control sanitario, como el de la aftosa. En el caso de la leche mencionan los beneficios del Acuerdo Nacional Lechero, que en la administración de Rosas condujo del régimen de control de precios, que para los productores era el gran limitante del sector, al de libertad de precios. Los precios empezaron a ser fijados por los industriales y productores a través de un Comité Intergremial, que definía sus variaciones.

El gobierno diseñó un plan de acción para recuperar el tiempo perdido en la modernización y tecnificación de la producción ganadera. En carnes, el plan de oferta selectiva buscaba ampliar el programa de distribución de carne de res en las despensas del Idema para venderla a precios módicos. En su primera fase se vincularía directamente a los productores, profesionales y asociaciones de ganaderos, adecuando 34 despensas en las principales ciudades, de las 326 existentes. En la segunda fase se haría énfasis en la tecnificación de los expendios y de la comercialización. El objetivo básico era aumentar el consumo de carne en los sectores populares reduciendo los precios al consumidor, sin perjuicios para el productor. Así se avanzaba en lo social y en los planes de seguridad alimentaria.

Otro componente importante del plan fue el manejo de las drogas veterinarias, dada su incidencia en los costos de producción: se dispuso la distribución de 53 productos básicos (drogas) para la salud y productividad animal a través de los 450 almacenes de provisión agrícola de la Caja Agraria, en



coordinación con Vecol. De acuerdo con el plan se buscaba trasladar a los ganaderos el margen de comercialización privado, que fluctuaba entre el 30% y el 50%. Se fortalecerían las campañas del ICA sobre prevención y control de enfermedades (brucelosis, rabia, tuberculosis bovina y otras). La transferencia de tecnología se fortalecería con la creación del Consejo Nacional de Transferencia de Tecnología y la descentralización de la prestación de asistencia técnica (Umatas). Existía la intención de recuperar los mercados externos de la carne, según anunció el ministro Rosas en el XXI Congreso Nacional de Ganaderos [Ministerio 1989]. Además, se mantuvo el proyecto ICA-USDA para control de la aftosa.

10. LA AGROINDUSTRIA

Es necesario señalar que la política agrícola de este período dio gran importancia al desarrollo de la agroindustria. Para el ministro Rosas era necesario empezar a impulsar un modelo de desarrollo propio promoviendo aquellas áreas que tuvieran ventajas comparativas y ofrecieran la posibilidad de vincular al mayor número de colombianos, así se colocarían los cimientos de la agricultura y, simultáneamente, las bases del desarrollo agroindustrial. La agroindustria recibió mucha atención directa e indirecta del gobierno de Barco: la protección a la producción agrícola tenía en cuenta las relaciones entre ambos sectores, y pese a que los industriales pagaron precios más altos por las materias primas, tuvieron un abastecimiento adecuado, y se esperaba que esa oferta regularizara la sustitución de importaciones.

Las regulaciones del Idema también beneficiaban a la industria con la estabilidad en el suministro de aceites, grasas y alimentos balanceados para animales. Los industriales, sin embargo, pensaban de manera diferente y preferían importar a costos menores. Por otra parte, el ministerio participó en las políticas de diversificación cafetera orientadas a fomentar las actividades agroindustriales iniciadas en 1981 con créditos del BIRF y del Banco de la República a través de los fondos de fomento.

11. EL PLAN DE ACCIÓN FORESTAL

En 1986 se inició la formulación de un programa de acción forestal con ayuda de la FAO, el gobierno de Holanda, el BID y Fonade, que en 1989 culminó con el Plan de Acción Forestal. Este se puso en marcha al final del gobierno de Barco para preservar el patrimonio natural y abastecer a la industria forestal; se creó el Centro de Investigaciones Amazónicas por la importancia



estratégica de esa región; y el Decreto 501 de 1989 dio al ministerio herramientas para planear y diseñar las políticas forestales.

Pese a que el Inderena había sido creado en 1968, durante el gobierno de Lleras Restrepo, como instrumento estratégico para el desarrollo, los gobiernos posteriores fueron muy tímidos para atender el desarrollo y la conservación de los recursos naturales. A finales de los ochenta el Inderena era una entidad pobre, con innumerables problemas administrativos, de eficiencia y de credibilidad, como constata el escaso presupuesto que el Estado destinaba para sus programas.

12. LOS PRIMEROS ANUNCIOS DE LA APERTURA ECONÓMICA

A finales del gobierno de Barco se empezaron a tomar medidas para abrir más la economía, y el Ministro de Agricultura advirtió claramente que si bien estaba de acuerdo, no se podía confiar en el mercado. Consideraba que el Estado debía intervenir para corregir las imperfecciones de los mercados y para buscar una mejor distribución del ingreso. En julio de 1989, manifestó en la Sociedad Colombiana de Economistas:

Acudiendo a la tesis de que el débil desempeño de los sectores productivos está íntimamente asociado con su dedicación al mercado interno protegido con altas barreras arancelarias y con amplia intervención del Estado; al expediente de que la baja productividad tiene mucho que ver con la reducida competitividad por el cierre de los mercados externos, y la poca diversificación de las exportaciones con el mismo fenómeno, justifican la propuesta de apertura de la economía [Ministerio 1989, 306].

Para el ministro Rosas, "el comercio exterior puede estimular o frenar la dinámica de estos tres factores (mercado interno, adecuada formación de capital y avance tecnológico), pero nunca suplantarlos. Además, no es claro para mí que sin resolver los problemas estructurales sea factible incursionar, sin riesgos, en el apetecido esquema de la apertura". Con ello advertía sobre los riesgos de ese proceso y sus consecuencias.

La apertura debía responder a los interrogantes que planteaban esos tres elementos y sin los cuales no es posible el desarrollo; y agregaba que había que tener en cuenta la respuesta de la apertura a los interrogantes de otros cinco elementos: la presión social y la distribución del ingreso, las características de la estructura productiva, la situación del capital social básico, la capacidad o condiciones del aparato financiero, el funcionamiento del sector externo y la estructura social. Al ministro no le sobraban razones cuando decía:



En tanto subsista la actual estructura de la propiedad de las empresas, encontramos poco aconsejable someter la economía a una apertura indiscriminada y rápida; y advertidos de las peculiaridades que ofrece el mercado internacional, dominado por grandes firmas transnacionales diseminadas a lo largo y ancho de la geografía mundial, nos asalta la enorme duda sobre si lo que estaríamos haciendo con una política externa de libre comercio sería, sencillamente, colocar en manos de estas empresas la suerte de la especialización productiva y la industrialización del país [Ministerio 1989, 307].

Y más adelante decía: "El panorama que ofrece el sector agropecuario nacional, caracterizado por una estructura aún débil, y condicionado por elevados costos de producción, no es el más propicio para someterlo a un régimen de competencia, por cierto lleno de distorsiones e inconsistencias".

A finales del gobierno de Barco, el país empezó a legislar en materia de apertura económica, proceso que completaría, de manera contundente, el gobierno de César Gaviria en el período 1990-1994, cuando se sentaron las bases del proceso que han mantenido los gobiernos sucesivos.

13. PRINCIPALES CAMBIOS NORMATIVOS E INSTITUCIONALES

En esta sección se presenta un listado de los documentos Conpes que fueron aprobados durante el gobierno de Barco en relación directa con el sector agropecuario. Estos documentos muestran los propósitos de la política, pues lo que el Conpes aprobó no siempre se puso en práctica. Algunas veces los cambios de los parámetros macroeconómicos y de la disponibilidad de recursos públicos obligaron a aplazar los programas o proyectos aprobados en el Conpes; otras veces cambiaron las prioridades de acuerdo con la coyuntura. Y muchas veces las entidades encargadas de la ejecución se quedaron cortas ante las metas propuestas, sin alcanzar los objetivos.

Los documentos Conpes se complementan con las leyes y decretos para configurar el marco institucional de la política sectorial.



PRINCIPALES DOCUMENTOS CONPES RELACIONADOS CON EL SECTOR,
AGOSTO DE 1986-AGOSTO DE 1990

Documento Compes	Fecha	Objetivo
2284	Octubre 1986	♦ Criterios para la incorporación de municipios al PNR
2278	Diciembre 1986	♦ Políticas generales de lucha contra la pobreza y generación de empleo
2312	Febrero 1987	♦ Incorporación de varios municipios al PNR
2311	Abril de 1987	♦ Fundamentos del PNR
2314	Abril 1987	♦ Programa de tiendas veredales
2320	Mayo 1987	♦ Inclusión de varios municipios del Departamento de Sucre al PNR
2327	Julio 1987	♦ Informe de avance de la ejecución del PNR
2334	Julio 1987	♦ Incorporación de municipios del Chocó al PNR
2351	Diciembre 1987	♦ Garantía de la nación a una operación de crédito externo que proyecta celebrar la Caja Agraria para financiar parcialmente su programa de fortalecimiento institucional
2354	Enero 1988	♦ Sector agropecuario 1987 y perspectivas para 1988
2362	Abril 1988	♦ Programa de Desarrollo Integral Campesino 1988-1993
2360	Abril 1988	♦ Evaluación y expansión del PNR
2387	Agosto 1988	♦ Programa Vial del PNR. Convenio Ecopetrol-Fondo Vial Nacional
2392	Septiembre 1988	♦ Programa de actividades e inversiones en zonas de reforma agraria 1988
2396	Octubre 1988	♦ Propuesta de distribución para 1988 de los recursos que le corresponden a la Caja Agraria por concepto de la Ley 68 de 1983
2404	Noviembre 1988	♦ Fondo Nacional de Caminos Vecinales: programa de inversión 1990-1993
2407	Diciembre 1988	♦ Programa de actividades e inversiones en zonas de reforma agraria 1989
2418	Marzo de 1989	♦ Garantía de la nación a un crédito que proyecta tra- contar el Fondo Nacional de Caminos Vecinales con la banca multilateral y monetización de esos recursos
2426	Abril de 1989	♦ PNR, política de inversiones 1989
2424	Abril 1989	♦ Política de financiamiento para los programas de adecuación de tierras con riego y drenaje
2422	Abril 1989	♦ Operación de crédito que proyecta celebrar el gobierno nacional con la banca multilateral hasta por 78,2 millones de dólares para financiar el programa de riego en pequeña escala

Continúa

Continuación. Principales documentos Conpes relacionados con el sector, agosto de 1986-agosto de 1990.

Documento Conpes	Fecha	Objetivo
2429	Junio 1989	♦ Plan de Acción Forestal para Colombia
2427	Junio 1989	♦ Plan para la erradicación de la pobreza absoluta: avances obtenidos y programación para 1989
2444	Septiembre 1989	♦ Inclusión de municipios en el PNR
2449	Octubre 1989	♦ Autorización al gobierno nacional para contratar un crédito externo con la banca multilateral destinado al Programa de promoción de la investigación científica y tecnológica
2455	Diciembre 1989	♦ Distribución definitiva para 1989 de los recursos que corresponden a la Caja Agraria por concepto de la Ley 68 de 1983
2454	Diciembre 1989	♦ Programa de actividades e inversiones en zonas de reforma agraria durante 1990
2465	Febrero 1990	♦ Programa de modernización de la economía colombiana
2471	Mayo 1990	♦ Otorgamiento de garantía de la nación a una operación de crédito que proyecta celebrar el Incora para adquisición de mejoras en zonas de reforma agraria
2478	Julio 1990	♦ Distribución de los recursos 1990 que corresponden a la Caja Agraria por concepto de la Ley 68 de 1983
Principales normas sectoriales del período 1986-1990		
Decreto 2004 de 1987	♦	Estatutos del Fondo DRI
Decreto 2457 de 1987	♦	Integra la Misión de Estudios sobre el Sector Agropecuario
Decreto 2519 de 1987	♦	Estructura orgánica del Fondo DRI
Ley 30 de 1988	♦	Modifica y adiciona leyes sobre reforma agraria
Decreto 501 de 1989	♦	Modifica la estructura orgánica del Ministerio de Agricultura
Decreto 561 de 1989	♦	Régimen jurídico de empresas comunitarias
Decreto 1989 de 1989	♦	Se declara área de manejo especial a La Macarena, la reserva
	♦	Sierra de la Macarena, se clasifica y zonifica su territorio y se fijan sus limitaciones reales
Ley 37 de 1989	♦	Bases para el Plan de Desarrollo Forestal
Decreto 1946 de 1989	♦	Sistema Nacional de Transferencia de Tecnol. Agrope.
Ley 16 de 1990	♦	Constituye el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario
	♦	Crea el Fondo para el financiamiento del Sector Agropecuario, Finagro
Ley 13 de 1990	♦	Expide el estatuto general de pesca
Ley 07 de 1990	♦	Dicta normas sobre la naturaleza jurídica, objeto, estructura y vigilancia de los fondos ganaderos y se asignan sus funciones



BIBLIOGRAFÍA

- CAVAROZI, MARCELO Y FLÓREZ, LUIS B. 1984. "Apoyo a las acciones del Plan Nacional de Rehabilitación, PUND", *PNR 11 años de camino, la sociedad civil en marcha*, Presidencia de la República.
- GÓMEZ B., HERNANDO. 1984. "El Plan Nacional de Rehabilitación: ¿Otro Fondo Social de Emergencia?", *PNR 11 años de camino, la sociedad civil en marcha*, Presidencia de la República.
- GUERRA, MARÍA DEL R. Y PERFETTI, JUAN J. 1994. "Desempeño institucional del Plan Nacional de Rehabilitación", *Minagricultura 80 años, El agro y la cuestión social*, Tercer Mundo editores-Banco Ganadero-Vecol-Caja Agraria, Bogotá.
- INCORA. 2001. *Colombia, tierra y paz. Experiencias y caminos para la reforma agraria. Alternativas para el siglo XXI, 1961-2001*, Bogotá.
- MACHADO, ABSALÓN. 2000. "Cambios organizacionales en el sector público agropecuario: el caso del Ministerio de Agricultura", Documentos de Trabajo No. 7, CEGA, Bogotá, noviembre.
- . 2003. "La Misión de Estudios del Sector Agropecuario", documento de Trabajo del Proyecto Prospectiva de desarrollo rural y agrario para la paz en Colombia, Colciencias-CID, Bogotá, julio.
- MARTÍNEZ P., GABRIEL. 1994. "El Plan Nacional de Rehabilitación: evolución, alcance e impacto", *PNR 11 años de camino, la sociedad civil en marcha*, Presidencia de la República.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA 1986-1987. 1987. Memoria al Congreso Nacional, Bogotá.
- . 1987-1988. 1988. *Memoria al Congreso Nacional*, Bogotá.
- . 1988-1989. 1989. *Memoria al Congreso Nacional*, Bogotá.
- . 1989-1990. 1990. *Memoria al Congreso Nacional*, Bogotá.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA-DNP. 1990. *Informe final de la Misión de Estudios del Sector Agropecuario*, tres tomos, Bogotá.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA-FONDO DRI. 1990. *Programa de Desarrollo Integral Campesino*, PDIC, Bogotá, noviembre.
- PARDO R., RAFAEL. 1988. *Plan Nacional de Rehabilitación. Una estrategia de desarrollo social y regional para la reconciliación 1986-1990*, Presidencia de la República-Consejería para la Reconciliación-PNR, Bogotá.
- PARRA, LUIS G. 1987. "Intervención en el XII Congreso Nacional de cultivadores de cereales", Bogotá, junio 8, *Memorias al Congreso Nacional 1986-87*, Ministerio de Agricultura.



- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA-DNP. 1987. *Plan de Economía Social*, Bogotá, agosto.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. 1988. *Plan Nacional de Rehabilitación: una estrategia de desarrollo social y regional para la reconciliación 1986-1990*, Consejería para la Reconciliación, Normalización y Rehabilitación-Secretaría de Integración Popular, mayo.
- CARLOS SALGADO, ESMERALDA PRADA. "Campesinado y protesta social en Colombia", 1980-1995, Cinep, Santafé de Bogotá, 2000.
- WILLS H., EDUARDO. 1984. "Plan Nacional de Rehabilitación: un modelo institucional de cambio político y social en Colombia", *PNR 11 años de camino, la sociedad civil en marcha*, Presidencia de la República.

POLÍTICAS AGRARIAS DURANTE EL GOBIERNO GAVIRIA 1990-1994

Absalón Machado C¹.

*Profesor Titular, Facultad de Ciencias Económicas
Universidad Nacional de Colombia*

1. EL CONTEXTO DE LAS POLÍTICAS DE LOS NOVENTA



A comienzos de 1990, durante el gobierno de Barco, se perfilaron los primeros enunciados sobre la modernización de la economía, la racionalización del comercio exterior y las políticas de protección a la industria y dinamización del aparato productivo [DNP 1990]. Se consolidó así la política macroeconómica iniciada con los ajustes de 1984, basada en las recomendaciones de la banca internacional y del Fondo Monetario Internacional, en un proceso orientado a internacionalizar la economía como alternativa para elevar el ritmo de crecimiento económico.

Al gobierno de César Gaviria le correspondió iniciar una década de cambios institucionales acelerados en todos los órdenes, empezando con las políticas macroeconómicas, las relaciones internacionales, la expedición de una nueva Constitución, y el cambio en las reglas de juego para controlar el narcotráfico y la violencia que había desencadenado. Gaviria aceleró el proceso de implantación de un nuevo modelo de crecimiento y desarrollo, que confiaba más en las fuerzas del mercado que en la acción gubernamental, y complementó las bases que se habían sentado a finales del gobierno de Barco.

¹ En la elaboración de este documento se contó con la colaboración de Rafael Vásquez, profesor de la Universidad Nacional de Colombia.



A comienzos de la década de los noventa la economía se encontraba en una etapa avanzada de saneamiento de los agregados macroeconómicos y su situación cambiaria había mejorado desde 1986, pese a los problemas ocasionados por la terminación del Pacto Internacional del Café en 1989. La deuda externa también estaba en proceso de saneamiento.

Durante el gobierno de Gaviria la apertura económica, que comenzó a finales del gobierno de Barco, redujo el sesgo antiexportador, debilitó la concepción de una protección ilimitada a la producción doméstica, y llevó a la racionalización de la política de protección y al desmonte del control administrativo de las importaciones [Garay 1991]. Todo ello con el propósito de equilibrar los déficit fiscal y de cuenta corriente, fortalecer la situación cambiaria y la competitividad de la economía, diversificar la estructura productiva del país con una estructura de exportaciones más amplia, y sanear por completo la deuda externa.

El Conpes aprobó el programa de apertura económica el 29 de octubre de 1990, recortó la duración del proceso con el traslado de casi todos los rubros que aún permanecían bajo licencia previa al régimen de libre importación, y aunque no se buscaba reducir la protección efectiva a la producción nacional, sí se pretendía "acelerar el desescalonamiento de costos en la economía a través de una rebaja más rápida en los niveles arancelarios nominales, para favorecer así el proceso de modernización del aparato productivo doméstico, y por ende, para coadyuvar a mejorar su competitividad internacional" [Garay 1991].

Entre los cambios más significativos resultantes de la apertura económica cabe mencionar: la modificación del régimen comercial y cambiario, la reducción de los aranceles, la rebaja de los incentivos a las exportaciones, las reformas a la aduana y a otras instituciones de comercio exterior, la eliminación de la reserva de carga, la adopción de la política de puertos y de cielos abiertos, la reforma laboral, la reestructuración de diversas instituciones públicas, y la eliminación de la mayoría de los subsidios y controles administrativos de precios.

A finales del gobierno de Gaviria, la culminación de La Ronda de Uruguay fue uno de los acontecimientos más significativos de los noventa, pues involucró a la mayoría de los países del mundo en un sistema multilateral para manejar el comercio en el contexto de la globalización. La inclusión de la agricultura en las negociaciones marcó un hito en el comercio mundial y evidenció las divergencias entre los grandes bloques en materia de protección a este sector. Además se incluyeron temas tan controvertidos como los de los servicios, la inversión y la propiedad intelectual. Lo más destacado en el aspecto institucional fue la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC), que empezó a funcionar a mediados de 1995 como organismo



encargado de administrar y supervisar los nuevos regímenes y reglas del comercio mundial.

La reforma que se emprendió en 1990 tenía objetivos estructurales; como señalan Sánchez y Gutiérrez [1994], "pretendió aumentar el ahorro de la economía, fomentar el desarrollo del mercado de capitales e inducir la repatriación de los capitales fugados, al igual que disminuir la dependencia fiscal de los tributos cobrados sobre la actividad económica externa, para adecuar, así, la estructura tributaria a la apertura comercial". Fue el inicio de la adecuación institucional a la apertura económica y a la globalización. Medidas importantes de esta reforma fueron la desgravación de la utilidad obtenida en la enajenación de acciones a través de la Bolsa; la exoneración del impuesto de renta a los fondos de inversión, fondos comunes y de valores; y la reducción de las tarifas de reservas y renta para la inversión extranjera, además de las amnistías fiscales. Esta fue una reforma típica en beneficio del capital.

En 1993 los industriales estaban optimistas con la apertura económica, según las encuestas de opinión empresarial de Fedesarrollo, aunque manifestaban inconformidad por la reducción del CERT y las rebajas arancelarias de los bienes que producían; y había optimismo acerca de las posibilidades de ampliación de los mercados externos. Pero el optimismo decayó a mediados de 1994, debido a las reformas del régimen cambiario y de la Aduana Nacional, y en vista de los efectos de la revaluación y del aumento del contrabando sobre la demanda de bienes industriales. Ese no era el estado de ánimo de los agricultores, que a través de la SAC lucharon infructuosamente para impedir la apertura del sector, y sólo lograron proteger algunos productos mediante el sistema de franja de precios y la expedición de la Ley 101 de 1993, que creó nuevos instrumentos para apoyar a la agricultura. Este sector fue uno de los que más resintieron los efectos de la política aperturista, y donde más se discutió el tema.

Con la apertura, el coeficiente de importaciones que se había mantenido entre el 12% y 15% de la producción nacional en el período 1950-1992, llegó al 20% en 1995 [Villar 1995]; mientras que la participación de las exportaciones se elevó a cerca del 14% del PIB, cuatro puntos por encima del nivel existente en 1970. Es decir, la apertura fue más dinámica por el lado de las importaciones que por el de las exportaciones.

Hay que destacar que la Constitución de 1991 estableció la autonomía y la independencia del Banco de la República con el único propósito de reducir la tasa de inflación. Y durante los primeros cinco años de la década, la inflación se redujo de niveles cercanos al 32% a un promedio del 21%, con una meta del 17% para 1996. Este proceso de reducción continuó toda la



década con una política monetaria y de gasto público que iba en detrimento de la creación de empleos.

A mediados de la década, el gobierno central transfería a las entidades territoriales cerca del 50% de las rentas nacionales en cumplimiento de las disposiciones constitucionales, lo que reflejaba un ritmo acelerado de descentralización. Se suponía que este programa tendría una consecuencia lógica: la disminución del gasto del gobierno central, pero no ocurrió así, y en los años noventa el gasto público fue uno de los principales impedimentos para lograr los equilibrios macroeconómicos.

Los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución de 1991 establecieron pautas de gran trascendencia para el manejo de la agricultura, aunque contradictorias. El artículo 64 contempla el acceso progresivo de los trabajadores agrarios a la propiedad de la tierra y a los servicios para mejorar su ingreso y calidad de vida. El artículo 65 estipula que la producción de alimentos debe gozar de protección especial del Estado, que debe dar prioridad al desarrollo integral de la producción agroindustrial, a la construcción de infraestructura y a la promoción de la investigación y la transferencia de tecnología para mejorar la productividad. El artículo 66 abre la posibilidad de reglamentar el crédito en condiciones especiales teniendo en cuenta las peculiaridades de la producción agropecuaria. Estas disposiciones constitucionales sólo se reflejaron parcialmente en la expedición de la Ley 101 de 1993, fruto de la concertación entre los gremios, el gobierno y el parlamento.

Algunos artículos de la Ley 101 intentan neutralizar algunos aspectos de la apertura económica de Gaviria, con medidas de salvaguardia, que para los aperturistas llevan a una asignación ineficiente de recursos [Leibovich 1994]. Según este autor, los subsidios que la ley establece para el sector agropecuario no son transparentes y causan problemas. Considera, además, que en la ley quedó plasmada una visión de corto plazo, pues contempló la posibilidad de que el ejecutivo usara instrumentos para revertir la apertura del sector agropecuario, que en su opinión fue el objetivo de las salvaguardias. También opina que aunque los subsidios pueden ser benéficos para estimular la inversión pueden tener consecuencias negativas sobre la distribución del ingreso, en cuanto aumentan la inequidad. Leibovich considera que la ley minimizó otros instrumentos de política sectorial o no los contempló, como los instrumentos y mecanismos de desarrollo tecnológico.

En los años noventa perdió importancia el concepto tradicional de estructura agraria con la aparición de nuevas concepciones, como la de agricultura ampliada o la de sistema agroindustrial. En consecuencia, los sectores industrial, financiero y comercial, y las cadenas agroindustriales se convierten en



centro de las discusiones y de las políticas. Y se constata entonces la pérdida de poder de los agricultores frente a otros actores sociales y económicos, proceso que estaba en marcha desde la década de los setenta.

A medida que se abría la economía y que el tema de la competitividad de las cadenas agroindustriales encontraba terreno abonado, la visión sectorial de la agricultura –que aún prevalecía en el Ministerio de Agricultura y los gremios de la producción– se fue desvaneciendo de manera acelerada en el horizonte de la política macroeconómica.

Durante el gobierno de Gaviria, el sector agropecuario tuvo que enfrentar una de sus crisis más agudas, y a partir de 1992 la política sectorial se centró en la reactivación y la expedición de normas que compensaran los efectos negativos del proceso de apertura. Los Programas de Desarrollo Integral Campesino, el PNR, la reforma agraria y la Ley 101 fueron medios para compensar al sector rural. El Ministerio de Agricultura no dispuso de herramientas suficientes para contrarrestar los efectos de la apertura ni para dirigir un proceso ordenado y razonable de reconversión productiva.

2. POSTULADOS GENERALES DEL PLAN DE DESARROLLO

A finales de los años ochenta y comienzos de los noventa, el modelo de desarrollo de apertura e internacionalización de la economía empezó a imponerse en el país, e indujo cambios en las concepciones, programas y políticas para el desarrollo rural. La inversión física, la intervención del Estado, los sectores líderes y el proteccionismo comenzaron a cuestionarse por ineficaces e inútiles. El Plan de desarrollo 1990-1994 lo resume así:

Pero con el tiempo aparecieron también fisuras en el modelo económico, que denotaban la presencia de problemas estructurales. Luego de un descenso sistemático desde los años 50, los índices de productividad económica registraron signos negativos a mediados del decenio pasado. El crecimiento industrial se estancó. La infraestructura esencial, de la cual depende el comercio del país, mostraba señales deprimentes de deterioro. Las instituciones políticas, de cuya estabilidad nos ufamamos los colombianos, no estaban asimilando la aparición de nuevas fuerzas y nuevas aspiraciones, como la descentralización [Presidencia-DNP 1991, 12]

El papel de los mercados, la información, el efecto del capital humano y las externalidades pasan a ser los temas que predominan en la visión del desarrollo. Más que la cantidad de equipos y plantas, se buscaba promover la eficiencia, la inversión en educación y el avance material mediante la incorporación del conocimiento a la producción [Presidencia-DNP 1991, 21].



Para el Departamento Nacional de Planeación el modelo de sustitución de importaciones, con sus políticas "asistencialistas" y de fomento, había beneficiado a los medianos y grandes productores, con la concentración del crédito, las tasas de interés subsidiadas, la condonación de deudas, el control de precios de los insumos, los altos precios de sustentación del Instituto de Mercadeo Agropecuario (Idema), el régimen de licencias previas, cupos y altos aranceles, la investigación con recursos públicos y los distritos de riego subsidiados. Se consideraba que esta intervención del Estado era la causa del atraso y de la pobreza de la población.

La exposición al mercado, con un apoyo complementario del Estado, sería la llave del proceso para alejarse del modelo proteccionista que regía al sector agropecuario.

La mayor eficiencia, competitividad y desempeño exportador de la producción agrícola debía ser el resultado, de un lado, de los apoyos selectivos del Estado en los aspectos cruciales de largo plazo, tales como inversión en infraestructura, investigación y asimilación de tecnología, disponibilidad de crédito y desarrollo del sistema de comercialización; y de otro lado, del incremento gradual de la exposición a la competencia internacional, estableciendo las debidas salvaguardas frente a intervenciones desleales de otros países [Presidencia-DNP 1991a, 35].

Para poner en práctica estas nuevas orientaciones de la acción del Estado se fijó a los ministerios una función reguladora y se les retiró la responsabilidad de ejecutar los programas para que se concentraran en la planeación, la coordinación y, cuando fuera pertinente, la regulación. Por otra parte, se acentuó la descentralización para que los departamentos y municipios recibieran recursos y funciones, y pudieran desempeñar sus actividades de mejor manera que los organismos centrales. "Se concede al sector privado una atmósfera sana para que adelante sus proyectos e iniciativas, con reglas de juego claras". Al Estado se le atribuyeron responsabilidades sociales en educación, salud, suministro de agua potable e infraestructura, sectores en los que existían externalidades (la rentabilidad social era mayor que la privada).

Las promesas e ilusiones de quienes diseñaron el plan los llevó a decir que "El pleito entre el crecimiento económico y la equidad social ha demostrado ser un sofisma pernicioso. Por el contrario, la inversión en los programas esbozados transformará a Colombia en otro país" [Presidencia-DNP 1991a, 15]. Y pensaban que el sector agropecuario, como

[...] pionero en la inserción del país en los mercados externos y tradicionalmente responsable de la mayor parte de nuestras exportaciones encontrará, en la política de internacionalización y modernización de la economía, un



acicate para fortalecer su presencia exportadora. La competencia que deberá afrontar estimulará el incremento de su productividad y eficiencia y la mejora de su competitividad. En consecuencia, una política de apertura integral como la efectuada por Colombia, que no discrimine contra el sector agropecuario, le brinde unas reglas de juego claras y transparentes, fijadas, en buena medida, por el mercado y utilice herramientas sectoriales que, como la investigación y transferencia de tecnología, la inversión en riego y drenaje, la disponibilidad de crédito oportuno y suficiente y la mejora en la comercialización, ataquen los tradicionales cuellos de botella del sector, contribuirá a la obtención de una mayor eficiencia del aparato productivo [Ministerio de Agricultura 1991, 14].

Del proceso de apertura se esperaban los siguientes beneficios:

- ✱ La reducción de los costos de producción por la disminución del pago de aranceles de insumos y maquinaria agrícola importados.
- ✱ El mejoramiento de los precios relativos de los productos agrícolas, manteniendo una tasa de cambio real de paridad y eliminando los controles de precios.
- ✱ Aumentos de productividad que incrementarían la competitividad y, por ende, la rentabilidad.
- ✱ Menores transferencias de recursos a otros sectores de la economía, lo que elevaría el ahorro y la inversión en el sector.
- ✱ Mayor cambio técnico y dinamización del mercado de bienes agrícolas.
- ✱ Un mejor desarrollo de la infraestructura rural –gracias a la conjunción de la apertura con la descentralización– que haría más eficiente la comercialización de los productos del agro.
- ✱ Por último, se sostenía que la apertura comercial y las reformas estructurales del sector serían benéficas, aunque la producción de algunos bienes importables pudiera sufrir un desestímulo. Se esperaba que el impacto negativo en unos productos fuera compensado por el estímulo a otros, de modo que ni el uso de la tierra, ni el empleo, ni los ingresos de los agricultores se verían afectados negativamente.

En correspondencia con esa concepción, los objetivos y las estrategias buscaban reducir la intervención del Estado en los asuntos económicos, la apertura y la internacionalización de la economía, y su modernización; y como criterios para adelantar el proceso de apertura se acogieron la gradualidad y la integralidad.

La gradualidad se refería al ritmo de sustitución de los instrumentos de protección de la producción agropecuaria: eliminar el uso de la licencia previa,



y a cambio brindar protección a través de aranceles. Así los productores nacionales podrían percibir en forma clara las señales del mercado internacional, y tendrían mayores incentivos para mejorar permanentemente la productividad de los cultivos y lograr mayores niveles de competitividad. El criterio de gradualidad era clave para dar a los productores agropecuarios la oportunidad de adoptar la decisión de reasignar sus recursos productivos en respuesta a las señales del mercado, sin deteriorar sus ingresos y su rentabilidad, y lograr paulatinamente niveles de eficiencia comparables a los internacionales.

Habría un arancel básico, definido por el nivel de protección deseado de mediano plazo, y un sistema complementario de aranceles variables cuyo objetivo principal no era la protección sino estabilizar el costo real de las importaciones que compitieran con la producción nacional. En este marco, se redefinirían la intervención y el papel del Idema para asignarle la función de soporte de las políticas y acompañamiento durante el proceso.

La integralidad buscaba garantizar que se mantuviera una protección efectiva razonable y permanente para el sector agropecuario. Esto implicaba que el proceso de apertura del sector debía ser simultáneo al de la profundización del proceso en los demás sectores productivos. En particular, intentaba resolver en el corto plazo los cuellos de botella que aún persistían en algunos insumos y bienes de capital que demandaban las actividades agropecuarias, que seguían beneficiándose de niveles exagerados de protección, elevaban los costos del sector y dificultaban su modernización y crecimiento en el mediano plazo. Por ello, se esperaba liberar estos insumos y bienes de capital, y brindarles una adecuada protección arancelaria.

Todas esas medidas se pusieron en marcha, no siempre de manera completa, con un criterio ordenador y una secuencia que les diera mayor eficacia. En particular, en la ejecución de la política faltaron mecanismos complementarios para que todas las medidas tuvieran el impacto que el gobierno esperaba.

3. LA POLÍTICA AGRÍCOLA: UN SOLO RITMO CON DOS ORQUESTAS

La política agrícola de Gaviria tuvo dos momentos. El primero, correspondiente a los dos primeros años de gobierno, se dedicó a definir los elementos constitutivos de la apertura económica en el sector, a diseñar sus principales instrumentos y a elaborar las estrategias de desgravación de la producción, concentrándose en la política comercial. En el segundo, de 1992 a 1994, se acogió la propuesta de reactivación del sector para sacarlo temporalmente de la crisis; se ajustaron algunos instrumentos que estaban en funcionamiento, se desarrollaron nuevos elementos para la política de desarrollo rural, y se



expidió una ley general agrícola que establecía reglas de juego más permanentes para manejar el sector e imponía frenos al proceso de apertura.

Durante el gobierno de Gaviria, el sector agropecuario estuvo a cargo de los ministros María del Rosario Síntes, Alfonso López Caballero y José Antonio Ocampo. Este último intentó tomar un camino intermedio entre la apertura total (Estado minimalista) y la protección a ultranza (Estado intervencionista), ajustando la apertura en ciertos casos, y avanzando en nuevos terrenos de la política sectorial, en busca de un camino adecuado para guiar al sector en el marco del nuevo modelo. Ocampo lo expresó así, en la instalación del Foro Nacional Agropecuario de Cartagena, un poco antes de dejar su cargo en el Ministerio:

En medio de los agitados debates de estos años, esta política ha sido criticada por exceso y por defecto. Los partidarios del Estado minimalista la han presentado como un peligroso retroceso histórico y, peor aún, empleando una curiosa mezcla del lenguaje neoliberal y el tono contestatario de los años sesenta, como una absurda concesión a los terratenientes. En la esquina opuesta del debate, nos han acusado, por el contrario, de no hacer nada diferente a maquillar una política esencialmente antiagraria. El tono agitado que todavía persiste en torno a la política agraria indica que el tema seguirá siendo centro de atención de las preocupaciones de la próxima Administración [Minagricultura 1994, 150].

El primer momento de la política le correspondió a la ministra María del Rosario Síntes y a Alfonso López C., que implementaron la apertura sectorial tal como el gobierno nacional la había definido, es decir, desvalorizando la política sectorial. El ministro Ocampo intentó ajustar los instrumentos, superar la crisis –ocasionada entre otros factores, por la caída de la rentabilidad agrícola debida a la rebaja de los aranceles– y retomar una política sectorial activa. Algunos partidarios de la apertura interpretaron este viraje como una reversión del proceso.

Un ejemplo fueron los comentarios de Roberto Junguito en el Foro Nacional Agropecuario de 1994. Para él, la política agropecuaria había dado un giro de ciento ochenta grados con respecto al esquema definido a comienzos del gobierno de Gaviria, y señalaba varios obstáculos o líneas de ataque que impidieron consolidar las reformas previstas [Junguito 1994]. Entre ellos, la baja de las cotizaciones internacionales en el momento de la apertura, la demora en las negociaciones del GATT; el presumible fracaso de la política de estabilización y, en particular, el impacto negativo de la revaluación de la tasa de cambio sobre la agricultura; la política crediticia, que por la crisis de la Caja Agraria no permitió aumentar el flujo de recursos al sector; y las presiones, originadas



por la crisis, para refinanciar obligaciones y mantener algunos subsidios a las tasas de interés. Según él, "la gestación de la crisis en presencia de una nueva política económica frente al sector fue razón suficiente para coaligar las fuerzas unánimes de los gremios del sector, liderados por la SAC, para presionar un cambio en la política agropecuaria" [Junguito 1994, 298]².

El manejo de las relaciones entre el gobierno y los gremios del sector no fue fácil durante este período, pues existían grandes diferencias sobre la conveniencia de la apertura económica para la agricultura. Un lector desprevenido de la revista de la SAC puede observar claramente esas diferencias; aunque también hubo concordancias, sobre todo durante la gestión de Ocampo. Y si bien una de ellas era que el sector debía ser objeto de preferencia del Estado por su importancia económica y social, la SAC no estaba satisfecha con la política del gobierno. El presidente de este gremio dijo en 1994 que la concertación no había funcionado bien: "El gobierno ha desarrollado una retórica que produce la sensación de que existe una concertación, pero en la práctica ha disminuido la capacidad de interlocución del sector privado" [Minagricultura-IICA 1994, 313]. Esta crítica no impedía que la SAC señalara que la lucha de Ocampo por reactivar el sector y darle un giro a la política agropecuaria había sido bastante solitaria dentro del propio gobierno, al tiempo que reconocía que había apaciguado los ánimos de los agricultores, y que beneficiaba a la administración Gaviria.

Esa concordancia facilitó la expedición de la ley general agraria (Ley 101 de 1993) y la ejecución del plan de reactivación de la agricultura durante 1993-1994. El ministro Ocampo tenía argumentos serios para mostrar porqué era necesario defender la agricultura [Minagricultura 1994, 149-162]; y de allí la activa participación del Ministerio en la abundante cantidad de leyes y decretos que se diseñaron y expidieron sobre el sector, especialmente durante 1992-1994, y que diferían de la legislación propia de la apertura de 1990-1992, como reflejo del intento de aplicar una política agropecuaria activa para que el sector encontrara un camino adecuado en el nuevo modelo.

4. EL PRIMER MOMENTO: DEFINICIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL ESQUEMA DE APERTURA SECTORIAL

En el primer momento la política agrícola se adaptó a las dos etapas de la política comercial. En la primera, desde finales de 1990 hasta comienzos de

2 Para el análisis y el debate de las causas de la crisis sectorial, ver Ministerio de Agricultura Ocampo [1993, 1994a], Junguito y Jaramillo [1993], Jaramillo [1994, 2002].



1992, se eliminaron todas las restricciones cuantitativas a las importaciones y se previó un programa gradual de disminución de aranceles, que terminaría en 1994 con niveles de aranceles similares para todos los sectores. En esta etapa se eliminó la licencia previa y el derecho exclusivo del Idema a importar alimentos y materias primas agropecuarias, y todos los productos quedaron en libertad de importación. En la segunda etapa, que comenzó en febrero de 1992, se aceleró el programa de desgravación, se abandonó el gradualismo y se suprimió el tratamiento especial al agro. Se adoptaron cinco niveles arancelarios, entre el 0% y 20%; la tarifa arancelaria promedio del sector se redujo del 31,5% en 1991 al 15% en 1992, y la protección efectiva agropecuaria bajó del 91,3% al 40,5%, más alta que el promedio de la economía, que se fijó en el 21,5% [Jaramillo 2002, 71; Ocampo 1993, 49].

En esta primera etapa, la política de apertura sectorial se centró en la liberación del comercio y la reducción de aranceles, el manejo de precios, la comercialización interna y el crédito. Por ello, en sus inicios se debilitaron los programas de apoyo a los pequeños productores y a las economías campesinas, y se dejó de lado el objetivo de mejorar la equidad del ingreso rural. En el curso de este proceso, bajo responsabilidad de la ministra Síntes y del ministro López, se rechazó y se abandonó la política sectorial activa, por temor a que la intervención del Estado produjera ineficiencias [Hernández 1994], y se buscó la liberación total del sector, como evidencia la propuesta de la reducción gradual de los aranceles básicos de las franjas de precios hasta llegar a niveles similares a los del resto de productos [Minagricultura 1992, 18].

Había la clara la convicción de que la apertura era un proceso que traería grandes beneficios al sector porque mejoraría "su competitividad y su eficiencia, con base en el incremento de la productividad, en la reducción de los costos de producción y en más favorables condiciones de comercialización" [Minagricultura 1992, 19]

El Plan de Desarrollo definió el esquema de liberación para los productos del sector, estableció un cronograma y una clasificación en cinco grupos, según las características de los productos, su ubicación en el régimen de importación y su estructura arancelaria [Presidencia-DNP 1991, 37].

El proceso de apertura debía ser integral, es decir, al mismo tiempo se debía profundizar la liberación de importaciones de bienes de otros sectores productivos. Buena parte del sector industrial ya se había liberado, pero aún se mantenían algunos capítulos arancelarios que protegían insumos y bienes de capital que demandaba el sector agropecuario. Estas importaciones se debían liberar, y en los casos en que el arancel se encontrara en niveles inferiores a los adecuados, la liberación debía ser simultánea al aumento del arancel para garantizar una protección adecuada a la producción nacional.



En junio 1991, se inició la privatización de las importaciones y el desmonte del mecanismo de intervención del Idema. A esta entidad se le despojó el monopolio de importación de leche, azúcar, sorgo, cebada, maíz, arroz y soya. Se impulsó la búsqueda de mercados internacionales para los productos y se abrieron negociaciones para crear las condiciones externas necesarias para el proceso de apertura e internacionalización.

En esta fase se precisaron dos instrumentos básicos de la política comercial: las franjas de precios y los precios mínimos de importación (o precios mínimos de garantía) que sustituyeron a los precios de sustentación. Ambos se concibieron como mecanismos para estabilizar los precios y eliminar los efectos de la volatilidad de los precios internacionales sobre los ingresos de los agricultores.

4.1 Las franjas de precios y su determinación

El sistema de franja de precios para la importación de productos agrícolas y subproductos relacionados se estableció en febrero de 1991, mediante el documento Conpes-DNP 2511. El Decreto 672 de marzo de ese año estableció la metodología general y los criterios objetivos para determinar el sistema de aranceles variables. La Resolución 149 (13 de marzo de 1991) definió la metodología y las franjas de precios para el período de junio a noviembre de 1991 para trigo, cebada, maíz, sorgo, arroz y soya; después se añadieron otros productos.

Las franjas se utilizaron desde 1991 y, con importantes modificaciones metodológicas, seguían vigentes en el 2004, como mecanismo para controlar y regular las exportaciones e importaciones de ciertos productos agrícolas. Estos mecanismos de control de los precios agrícolas internos contribuyen a reducir la presión sobre los precios al consumidor, evitan que los aumentos de precios de los productos agrícolas se transmitan a los consumidores y, así, ayudan a reducir la tasa de inflación. Siempre han existido controversias sobre el carácter de las franjas de precios: ¿son un mecanismo de estabilización de precios e ingresos de los agricultores o un mecanismo de protección a la producción? [FAO 1994, caps. 6 y 11]³.

3 Las franjas de precios se calculaban mediante el siguiente procedimiento: a) se tomaban los promedios mensuales de los precios internacionales registrados en los mercados relevantes en los últimos cinco años; b) esos promedios se deflataban con el índice de precios al consumidor de los Estados Unidos del período correspondiente; c) los precios deflactados se ordenaban de mayor a menor, eliminando los 15 mayores y los 15 menores; d) los precios máximos y mínimos resultantes se denominaban precio techo y precio piso respectivamente, y fijaban los límites de la franja sobre los que se calculaban los aranceles variables.



El período de vigencia de la franja de precios dependía del ciclo de producción de cada producto. En el caso colombiano, se trataba de cultivos transitorios de ciclo semestral y las franjas se debían revisar cada seis meses. El piso de cada franja era superior al precio interno para brindar un nivel de protección similar al que disfrutaban los productos en ese momento.

La franja de precios de cada producto se calculaba de manera automática en cada semestre, y se anunciaba con la debida anticipación para que los productores conocieran la información antes de tomar sus decisiones de siembra.

El Consejo Superior de Comercio Exterior suministraba a la Aduana Nacional las cotizaciones posibles para cada producto, y el arancel correspondiente. Además, divulgaba semanalmente las cotizaciones internacionales vigentes para que la entidad recaudadora aplicara las adiciones o reducciones de acuerdo con esas cotizaciones, tomando como fecha la de embarque del producto.

Más adelante, el sistema de franjas tuvo dos modificaciones metodológicas importantes para adecuarlo a las condiciones de la producción interna: la conversión ad valorem de los derechos específicos para cada producto de la franja, y la contabilización de costos tales como los seguros y los de embarque en el puerto de origen dentro del precio CIF. Los subproductos quedaron con el mismo arancel que los productos básicos para evitar que las materias primas agrícolas ingresaran al país después de procesadas, pagando menos impuestos⁴.

4.2 Precios oficiales o precios mínimos de importación

Además, se adoptó un nuevo mecanismo para proteger al sector: la fijación de precios oficiales para la importación de sesenta productos de origen agrícola. Con ellos se buscaba proteger a los productores nacionales del dumping y la subfacturación, asegurando que los productos ingresaran al país a los precios del mercado internacional. Para fijar los precios oficiales se debía tener en cuenta la información de las bolsas internacionales y de las publicaciones especializadas. Este instrumento de protección difiere de las franjas de precios, que establecen aranceles variables de acuerdo con las oscilaciones de los precios internacionales.

⁴ Según la Junta del Acuerdo de Cartagena, las franjas de precios regían para Venezuela, Ecuador y Colombia a partir del 1° de abril de 1995. Con ello, se trataba de homologar los costos de importación en los tres países y evitar posibles problemas de triangulación.



El mecanismo de precios oficiales garantizaba que, cuando el producto se importara a un valor inferior al que fijaba el gobierno, el arancel se liquidaba con base en la cotización oficial. Por ejemplo, si el precio mínimo para la importación de una tonelada de arroz era de \$250.000, pero ingresaba al país a un precio de \$200.000, el arancel se cobraba sobre los \$250.000. Las cotizaciones oficiales que fijara el Consejo Superior de Comercio Exterior se revisaban cada 15 días y, además, se publicaban las bases para liquidar el arancel.

Además, se establecieron precios mínimos para la importación de los siguientes productos negociables en Bolsa: trigo, cebada, tortas, soya, arroz, leche en polvo, semillas de oleaginosas, aceites vegetales, harinas de cereales, tortas oleaginosas, glucosas, almidones y alimentos para animales. El objetivo era ampliar la lista hasta incluir cincuenta productos más. En caso de que el Idema tuviera que intervenir como comprador de última instancia, pagaría los precios mínimos de garantía, que consideraban los precios internacionales sin subsidios, y tenían en cuenta los costos de transporte y almacenamiento.

4.3 Otras acciones de la política aperturista entre 1991 y 1992

Además de centrarse en la política comercial, durante la etapa de apertura de 1990 a 1992 se implementaron otras acciones que hacían parte del esquema. Entre ellas cabe mencionar:

- ✱ La reducción de los aranceles para la importación de maquinaria e insumos para el sector (Decreto 775 del 19 marzo de 1991), que se rebajaron al 0% para los principales ingredientes activos en la preparación de plaguicidas y al 5% para los plaguicidas terminados.
- ✱ Disminución del Cert para algunos productos e incremento para otros; reducción de número de tarifas y reclasificación de los productos en tres categorías: los productos agropecuarios y los bienes intermedios quedaron con menores tarifas que los bienes industriales; además se redujeron gradualmente los recursos para el Cert (Decreto 956 de 1991).
- ✱ Apoyo a la creación de la Corporación Colombia Internacional CCI en noviembre de 1992, que apoyaría la promoción de nuevos productos de exportación, especialmente frutas y hortalizas con mayor valor agregado. La CCI se creó como entidad mixta con apoyo del Estado y un aporte de 3 millones de dólares. Se esperaba que el sector privado aportara recursos para financiar proyectos de exportación, pero esto no se consiguió.



- ✱ A principios de 1992 se transformó a Proexpo en Banco de Comercio Exterior (Bancoldex) para modernizar los procedimientos de financiación, y eliminar subsidios y transferencias.
- ✱ En junio de 1991 se retiró al Idema el monopolio de la importación de alimentos y materias primas, y el sector privado entró a competir con el Instituto. Se estipuló que esa entidad interviniera para "resolver situaciones de desabastecimiento y precios, en apoyo de poblaciones rurales no integradas al comercio del sector privado, comprando y vendiendo ciertos productos considerados estratégicos para su supervivencia" [Ramírez 1991], y que se fortalecería su capacidad técnica para que actuara como asesor, promotor y proveedor de servicios que permitieran consolidar el proceso de comercialización. Además, se suprimieron los precios de sustentación para los productos que se incluyeron en las franjas de precios.
- ✱ Se establecieron tasas de interés diferenciadas para los agricultores con el propósito de igualarlas en 1994. Para pequeños productores (patrimonio hasta \$6 millones), un interés de DTF-4 puntos, y para medianos y grandes, un DTF+4 puntos. Estas condiciones se aplicaban a todas las líneas especiales de crédito de los cafeteros, el Incora y la Caja Agraria. A la Caja Agraria se la especializó en crédito a pequeños productores. Se preveía que las tasas de interés terminarían igualándose en DTF+6 hacia 1995, pero la Ley 101 de 1993 congeló los techos existentes en 1993 (DTF+2 para pequeños y DTF+6 para los demás) [Jaramillo 2002, 80].
- ✱ Dentro del proceso de privatización, en la Asamblea del Banco Ganadero de marzo de 1991, el Ministerio decidió vender su participación accionaria en el Banco, dejando que se privatizara totalmente y perdiera su condición de banco de fomento. En ese mismo proceso, el Banco Cafetero pasó de ser una empresa comercial e industrial del Estado a una sociedad de economía mixta (Decreto 1748 de 1991).
- ✱ Se aceleró el montaje del Sinttap (Decreto 2379 del 21 de octubre de 1991) y de las Umatas, al tiempo que se inició el diseño del programa nacional de transferencia de tecnología (Pronatta).
- ✱ Se puso en marcha el Sistema Nacional de Crédito (Finagro). La Asamblea de constitución de este fondo se efectuó el 18 de diciembre de 1990, sus estatutos se aprobaron en enero de 1991 (Decreto 026) y la Superintendencia Bancaria autorizó su operación, la que arrancó en firme en julio de 1991 cuando se adoptó el Manual de Crédito de Fomento Agropecuario. Entre enero y septiembre de 1991, el Banco de la República trasladó a Finagro todos los instrumentos necesarios para que el fondo operara a través de



contratos y convenios. Al mismo tiempo se inició la tramitación de un crédito por 300 millones de dólares con el Banco Mundial para financiar el fondo.

- ✱ Se puso en funcionamiento el INPA y se reglamentó el estatuto nacional de pesca (Decreto 2256 del 4 de octubre de 1991).
- ✱ Se expidieron varias normas para apoyar y reestructurar a los fondos ganaderos (reglamentarios de la Ley 7 de 1990) y se creó la Comisión Nacional de Ganadería como organismo asesor del Ministerio de Agricultura (Resolución 143 de 1991).
- ✱ Se reestructuraron y adecuaron todas las entidades adscritas y vinculadas al ministerio, con un criterio de reingeniería administrativa más que de transformación esencial. Aquí cabe destacar la reestructuración de la Caja Agraria, a la que se desvinculó de todas las actividades que no tenían relación directa con las operaciones bancarias (producción y venta de semillas, almacenes de provisión, venta de maquinaria, manejo de medios de transporte, granjas experimentales, talleres gráficos).
- ✱ Se consolidaron financieramente las centrales mayoristas, se intentó modernizarlas y se pusieron en funcionamiento las centrales de Pereira y Cúcuta, con mayor participación de los agentes privados y las entidades locales.
- ✱ Se abrió más la Bolsa Nacional Agropecuaria para que entraran nuevos agentes y se permitiera negociar títulos y contratos, así como realizar operaciones a futuro (Decreto 2000 del 22 de agosto de 1991).
- ✱ Se elaboró el Plantra II a nivel de los Creced.
- ✱ Se preparó y presentó a consideración del Congreso de la República el proyecto de ley para la creación del Ministerio del Medio Ambiente, un proyecto para regular la adecuación de tierras, otro para crear el incentivo forestal y uno más para modificar la ley de reforma agraria. Estos proyectos fructificaron durante la gestión ministerial de José A. Ocampo.
- ✱ En el plan de desarrollo se incluyó un plan decenal de adecuación de tierras para 1990-2000, con ambiciosas metas de inversión pública y privada. La meta decenal era de 535.500 ha, que según Jaramillo era el doble de la superficie que el sector público había adecuado en toda la historia del país (Conpes 2538 de 1991). Se inició la modernización del Himat (Decreto Ley 2135 de 1992).
- ✱ Se adelantó una intensa agenda de negociaciones para alcanzar acuerdos comerciales, dar impulso a la integración andina y participar decidida-



mente en la Ronda Uruguay, que estaba en curso y culminó en 1994 [Jaramillo 2002, 76-78].

- ✱ En el caso de las economías campesinas, se continuó con el Fondo DRI, el PNR, el programa de modernización y diversificación (Conpes 2558 de 1991) para atender a los productores que fueran afectados por la apertura (trigo, fique, tabaco negro, cebada) y, en el caso de la reforma agraria, se empezó a proponer un nuevo esquema con menor intervención del Estado (Conpes 2590 de 1992). Además, se adoptaron algunas definiciones para continuar la política para la mujer rural, con algunos cambios que incorporaran la visión de género en todos los programas del Estado (Conpes 2611 de noviembre de 1992).

5. EL SEGUNDO MOMENTO: MANEJO DE LA CRISIS DEL SECTOR

Este segundo momento corresponde a la gestión del ministro José A. Ocampo, a quien le correspondió sortear la crisis que se desató en 1992, además de aplicar y ajustar los instrumentos de la política aperturista. Para ese fin, el ministerio trazó dos estrategias fundamentales: el plan de reactivación y el plan de desarrollo rural campesino (Conpes del 5 de junio de 1993). Estos planes se complementaron con la Estrategia Nacional de Biodiversidad y la reestructuración de varias entidades. Ocampo le dio un giro a la política agropecuaria para tratar de recuperar la política sectorial, y al tiempo buscó restablecer la confianza de los productores en la suerte de la agricultura⁵.

En 1992 el PIB agropecuario registró una fuerte caída que reflejaba la profunda crisis derivada de la contracción del área sembrada con cultivos transitorios. El Ministerio de Agricultura señaló que, además de una fuerte y prolongada sequía y de los persistentes niveles de violencia rural, la crisis estaba asociada a una pérdida de rentabilidad⁶ [Minagricultura 1994a], causada por una conjunción de factores: la caída de los precios internacionales, los efectos de la integración andina sobre algunos productos, las dificultades para ajustarse a los cambios en la política macroeconómica y sectorial, la crisis de la Caja Agraria, los cambios en las condiciones meteorológicas y problemas fitosanitarios, como la broca del café [Minagricultura 1993].

5 Para las características de ese giro, ver Ocampo y Perry [1995].

6 Ante la falta de datos detallados de costos de producción y márgenes de comercialización, el ministerio construyó un indicador grueso de rentabilidad para los principales productos, basado en la relación entre precios y costos de producción. En las memorias del Ministro 1993-1994 se encuentran detalles sobre la crisis y la recuperación del sector.



Se tomaron medidas coyunturales que reconocían la importancia económica y social del sector, con un lineamiento central: "una política agropecuaria activa no sólo no es incompatible con la apertura económica, sino que es necesaria para que ésta tenga los resultados favorables que se esperan del giro en el modelo de desarrollo". Por primera vez en la década, se decidió adoptar una política sectorial activa, un esfuerzo que continuó durante todo el gobierno de Samper para que el Ministerio de Agricultura cumpliera un papel en el contexto de la globalización, y utilizara mecanismos sectoriales que compensaran, así fuese de manera parcial, los efectos perjudiciales de las políticas macroeconómicas sobre el sector.

Aunque las políticas eran de corto plazo, también buscaban crear las condiciones para un crecimiento estable en el largo plazo. Se promovió el incremento de la productividad, la modernización de los canales de comercialización y la supresión de algunos obstáculos estructurales que afectaban a la economía campesina [Minagricultura 1994].

Ocampo diseñó y orientó la política sectorial con base en cuatro principios: a) el sector agropecuario debe ser objeto de atención del Estado, no sólo por su contribución económica sino especialmente por su importancia social; b) implementar una política sectorial activa para que el sector coseche plenamente los beneficios del giro del modelo de desarrollo; c) sólo hay un verdadero desarrollo en el marco de un desarrollo sostenible; c) el diseño de la política sectorial debe concertarse entre los productores y el Estado [Minagricultura 1994, 65]. Con estos principios, el Ministerio de Agricultura trató de rescatar el papel esencial que desempeña la política sectorial agropecuaria, esfuerzo que no contó con el respaldo de otros organismos o dependencias del Estado.

5.1 El plan de reactivación

El ministro Ocampo propuso este plan para tratar de solucionar la crisis del sector con acciones de corto y mediano plazo [Minagricultura 1993; Ocampo y Perry 1995]. Las primeras buscaban restablecer la rentabilidad y la confianza de los productores mediante varias medidas: la eliminación de la competencia desleal de las importaciones, la refinanciación de los pasivos, el acceso a nuevo capital de trabajo, señales positivas de precios y de garantía de compra de los productos, y reducción de los costos de producción y comercialización.

Las de mediano plazo buscaban fortalecer los programas de generación y transferencia tecnológica, irrigación y adecuación de tierras, ampliación de

la oferta tecnológica; promover la competencia en los mercados, aumentar la cobertura crediticia, hacer más eficiente la comercialización interna y externa, y mejorar la información y su divulgación para ayudar en la toma de decisiones de las autoridades y los productores. Se consideraba que una vez superadas las dificultades coyunturales, los agricultores harían inversiones de mediano plazo y los instrumentos de la política les ayudarían a mejorar la competitividad.

En generación y transferencia de tecnología, el plan proponía adoptar nuevos enfoques de investigación y una estructura institucional que superara el modelo de desarrollo tecnológico de la Revolución Verde, para sustituirlo por un modelo integral que incluyera los diversos componentes del sistema productivo y su relación con los aspectos socioeconómicos y ecológicos. El Sistema Nacional de Transferencia de Tecnología Agropecuaria (Sintap) debía contribuir a que las nuevas tecnologías llegaran oportunamente a los productores, y los asistentes técnicos tendrían que actualizarse para promover los últimos desarrollos tecnológicos.

En adecuación de tierras se aceleraría la ejecución de los programas de pequeño riego, con tecnologías apropiadas para el manejo de aguas y la utilización del riego en cada cultivo, y las inversiones se orientarían hacia las regiones con menor porcentaje de adecuación de tierras. Finagro otorgaría créditos de inversión en riego, incluida la construcción de pozos profundos.

El mejoramiento del sistema de información y de estadísticas agropecuarias sería un objetivo prioritario, que se concretaría en un sistema moderno de recolección y difusión de la información sobre producción, área y rendimientos. Este sistema integral de informática para el sector y la conformación de un grupo especial de "inteligencia de mercados" ayudarían a evaluar las posibilidades y los riesgos del mercado internacional de productos agropecuarios.

Por último, Ocampo hizo de las alianzas estratégicas para consolidar las cadenas productivas uno de los puntos centrales de la política agraria. "La puesta en marcha de los mencionados acuerdos debe estimular la adopción de una cultura de la competitividad y del trabajo colaborativo entre Estado y particulares, e internamente dentro de estos últimos, que contribuya al mejoramiento continuo de la actividad productiva. Que el sector privado participe más activamente de los asuntos públicos y que la concertación sustituya a la confrontación" [Minagricultura 1993a].

Con base en los enunciados anteriores, el Ministerio puso en práctica una serie de medidas para reactivar el sector que sentaron los fundamentos de la política sectorial con comercio administrado que se siguió en 1992-1994:



- a) El incremento de los precios mínimos de garantía para un grupo de productos netamente importables, este ajuste superaba los niveles de la inflación (Resolución 248 del 20 de abril de 1993); y fijación de precios de intervención en algunos productos como el algodón y los capullos de seda.
- b) El ajuste de las normas de comercio exterior para proteger al sector de las prácticas de competencia desleal (normas anti *dumping* y sobre derechos compensatorios), corregir las distorsiones ocasionadas por imperfecciones de los mercados internacionales (traslado a licencia previa de los trozos de pollo y aves, y de catorce posiciones arancelarias del sector lácteo), reducir los costos de los insumos (disminución del arancel de los plaguicidas y su eliminación para los principios activos) y solucionar coyunturas críticas (modificación del sistema de franjas de precios para expresar el sobre-arancel de los productos sustitutos o derivados en términos *ad valorem* y no específicos). Se mantuvo el Cert y se creó el fondo de estabilización de precios del algodón. También se empezó a organizar el sistema nacional de control de calidad para las exportaciones y la Corporación Colombia Internacional inició labores para propiciar el desarrollo de las exportaciones.
- c) Negociaciones internacionales: se hicieron avance en la definición de las bases para la armonización de franjas de precios en el Grupo Andino, en la negociación de preferencias arancelarias con terceros países, en la definición de normas específicas de origen y en las negociaciones con Venezuela. Se estableció un acuerdo de complementación económica entre Colombia y Chile. Colombia participó en las negociaciones del GATT como miembro del Grupo Cairns, y sacó provecho del principio del trato especial y diferenciado, pues en 1994 consolidó los niveles de protección de los productos incluidos en el sistema de franjas de precios entre el 75% y el 277% [Minagricultura 1994, 71] y para el resto de los productos estableció techos arancelarios del 100%, que se redujeron a un arancel consolidado del 90% y del 70% si los bienes eran sensibles o no. La mayoría de los productos agrícolas colombianos entraron en condiciones preferenciales a la Comunidad Europea (PEC) y a Estados Unidos (ATPA).
- d) Uso complementario de convenios sectoriales: se prorrogaron los convenios de absorción de cebada y se suscribió un convenio similar para el sorgo; se aprobó un paquete de medidas para activar el algodón; se hizo un convenio entre Idema y Fedearroz, se lanzó un plan de salvamento global para la morera y la seda, y programas integrales para tabaco y fique.
- e) En la reducción de costos se adoptó un plan de choque tecnológico, una política agresiva de transferencia de tecnología; se redujeron los precios



de los agroquímicos importados, se eliminó la retención en la fuente para transacciones agropecuarias inferiores a \$390.000 y las que se realizaban a través de la Bolsa Nacional Agropecuaria, y se eliminaron las normas que asociaban la asistencia técnica obligatoria a sobretasas del crédito agropecuario, lo que redujo en tres puntos la tasa efectiva de interés para medianos y pequeños (incluida en la ley que creó el seguro agrario).

- f) Crédito y seguro agropecuario: se hicieron intentos de rescatar la Caja Agraria, descentralizando su manejo, con aportes de capital del gobierno y mecanismos de refinanciación de créditos, a través de Finagro, para los productores afectados por las contingencias climáticas, fitosanitarias y de mercado (Ley 30 de 1993 y Decreto reglamentario 742, abril de 1993). Se reestructuraron los pasivos de las comercializadoras bananeras (IFI-Bancoldex); se ampliaron los créditos de inversión de Finagro con una parte de los recursos de un crédito del Banco Mundial (se establecería una línea en dólares para la comercialización interna), se diseñó la línea de crédito para compra de tierras, se hicieron estudios para ampliar el acceso de los pequeños al crédito mediante sistemas cooperativos, y estudios para dinamizar el Fondo Agropecuario de Garantías (FAG)⁷; y se adquirió el compromiso de poner en marcha el seguro agropecuario en el término de un año (Ley 69 de 1993). En la ley agraria se estableció el incentivo a la capitalización rural (ICR) con subsidios a proyectos de inversión (Ley 101 de 1993).
- g) Comercialización: el Idema intervino productos como el arroz, el frijol y el algodón, e hizo presencia en zonas marginales. Se puso en práctica un sistema de compra de productos con pacto de retroventa en el que el Idema actuaba como comprador de última instancia. El período de almacenamiento sería financiado por Finagro, extendiendo automáticamente los créditos de producción previamente otorgados. El Idema inició la compra de un millón de sacos de fique para reactivar el deprimido mercado de ese producto. También se definió una política para fortalecer la infraestructura de manejo y almacenamiento del Idema, se focalizó la acción en las zonas más alejadas y deprimidas que enfrentaban graves problemas para comercializar los productos y con altas pérdidas poscosecha.
- h) Se lanzó el plan de emergencia de empleo en setenta municipios donde el empleo rural había descendido notablemente.

⁷ Este fondo empezó a operar en marzo de 1993.



- i) Para el aumento sostenido de la competitividad sectorial se hizo énfasis en la generación y transferencia de tecnología (además de la adecuación de tierras, la comercialización y la información). Se aplicaron los nuevos esquemas institucionales para la investigación y se terminó el montaje del Sintap. En el primer caso, se inició el traspaso de recursos humanos, físicos y financieros del ICA a Corpoica, para generar tecnología en asociación con el sector privado y público (1994), con participación más activa de las regiones. En el segundo caso, el Conpes aprobó un crédito para el Sintap que financió el programa Pronatta para transferir tecnología a pequeños productores y financiar proyectos de investigación, validación y ajuste tecnológico.
- j) Adecuación de tierras: el Himat rehabilitó y construyó distritos de riego y se inició la negociación de créditos externos para riego, dando preferencias en los créditos de Finagro a la construcción de pozos profundos y reservorios de agua en economías campesinas. En 1993 comenzó a operar el Consejo Superior de Adecuación de Tierras (Consuat), y en 1994 el Himat se transformó en el Instituto Nacional de Adecuación de Tierras, INAT, con énfasis en las zonas con mayor porcentaje de tierras potencialmente adecuables para focalizar proyectos de mediano y gran tamaño. Se creó el Fondo Nacional de Adecuación de Tierras (FONAT) con recursos internos y externos (Ley 41 de 1993).
- k) Se fortaleció el sistema de información del sector y se creó el Comité Asesor del Sistema de Información del Sector Agropecuario.

Este conjunto de medidas tuvo relativo éxito en el corto plazo para superar la crisis, pues sobre el sector pesaban la revaluación y condiciones internacionales nada favorables, además de un déficit fiscal creciente y una acentuación del conflicto en las áreas rurales.

5.2 Acciones y programas de desarrollo rural

En su mayoría, estas se llevaron a cabo en la segunda mitad del gobierno del presidente Gaviria (1993-1994) para contrarrestar los efectos de la crisis por la que atravesaba el sector agropecuario y cumplir con preceptos constitucionales de equidad, democracia participativa, descentralización e igualdad de oportunidades, así como para proteger los recursos naturales renovables. La política se fundamentó en un diagnóstico de la situación rural y de los problemas sectoriales.

El objetivo de la política de desarrollo rural campesino era "mejorar los ingresos y la calidad de vida de la población rural, incrementando la eficiencia de

las actividades agropecuarias y promoviendo acciones que permitan generar ingresos extraprediales" [Minagricultura 1993, 73; DNP 1993].

El Documento Conpes Social 008 de junio de 1993 consideraba que los problemas estructurales del sector rural se relacionaban con las precarias condiciones de producción derivadas de la baja calidad y cantidad de los factores de producción y de los servicios complementarios a los que tenía acceso; la falta de organización y capacidad empresarial de los pequeños productores, al igual que su limitado acceso tecnológico a procesos de post-cosecha; la precaria cobertura de servicios sociales, la poca participación de las comunidades beneficiarias en los procesos de formulación y ejecución de proyectos; el deterioro acelerado del medio ambiente y de los recursos naturales, y la omisión del análisis de género en el diseño y desarrollo de las políticas [Minagricultura 1993]⁸.

Estos problemas estructurales se combinaban con escollos coyunturales para configurar un panorama de grandes dificultades en el futuro inmediato. El ministerio reconocía que había un gran vacío institucional, pues hasta ese momento no había asumido a cabalidad su papel de formular y coordinar las políticas de desarrollo rural en el orden nacional, y carecía de una instancia de interlocución única y con jerarquía suficiente para orientar la acción de las entidades [Minagricultura 1993, 73] Esto motivó la creación del Viceministerio de Desarrollo Rural (Decreto 1279 de 1994).

Se buscaba que en todos los planes, programas y proyectos para el desarrollo rural se aplicaran cuatro principios: competitividad productiva, participación comunitaria, planificación con perspectiva de género y sostenibilidad del desarrollo.

Se adoptaron dos estrategias: la focalización y la descentralización. La focalización para hacer más eficiente el gasto social con base en indicadores de pobreza, NBI, participación comunitaria en la financiación y ejecución de programas y proyectos, capacidad financiera, y eficiencia física y administrativa de las entidades territoriales. Los Fondos de Cofinanciación establecerían un sistema de "graduación" por componentes y por entidades territoriales para la acción selectiva y temporal del Estado⁹. La descentralización

8 En el capítulo II de las Memorias del Ministro de 1993-1994 se detallan los aspectos esenciales de la calidad de vida en el sector rural con base en el trabajo de Henao y Polanía [1994].

9 Durante el gobierno de Gaviria se crearon cuatro fondos de cofinanciación (Decreto 2132 de 1992) para que los municipios y organizaciones comunitarias tuvieran acceso a recursos: el Fondo DRI, el Fondo de Inversión Urbana y Vial de la Sociedad Financiera de Desarrollo Territorial (Findeter), el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Social (FIS), y el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social (FES).



buscaba aplicar los nuevos postulados de la Constitución de 1991 que aumentaban las transferencias de recursos públicos a los municipios más atrasados. El sistema nacional de cofinanciación complementaría estas transferencias y fortalecería a las entidades territoriales en la ejecución de proyectos.

Y se emprendieron dos programas especiales: el Programa de Modernización y Diversificación del Sector Agropecuario que había sido aprobado en 1991, y el Programa de Generación de Empleo Rural (documento Conpes 2723 del 17 de agosto de 1994), que se ejecutaron a través del DRI y los entes territoriales.

Para el ministro Ocampo, los pilares de la estrategia de desarrollo rural debían ser: "una política macroeconómica orientada a garantizar un tipo de cambio competitivo y estable; una política sectorial activa y acciones específicas para superar la pobreza rural"; consideraba que la tecnología era "el área que amerita la intervención del sector público en forma más evidente", que se debía dar una atención preferencial al crédito puesto que era muy sensible a las fallas del mercado, y que se debía contar con "mecanismos de subsidios explícitos a los servicios destinados a los pequeños productores".

La propuesta de Ocampo para superar la pobreza se centró en la estrategia de mejorar el acceso de los pequeños productores a los distintos recursos. Para este fin eran claves la educación, el capital y la tierra. En materia de tierras procuró combinar diversas acciones: reforma agraria, titulación y regulación, y subsidios al mercado de tierras (Ley 160 de 1994).

También se esforzó por desarrollar una legislación antimonopolio y de promoción de la competencia en los mercados agrícolas, impulsar la adopción de tecnologías y procedimientos de preparación de los productos en finca para su posterior mercadeo, y diseñar y poner en marcha un plan de construcción de infraestructura de almacenamiento.

Para ejecutar las políticas se hicieron varios ajustes institucionales, entre ellos el cambio de nombre del Ministerio (por el de Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural), y la creación del Viceministerio de Desarrollo Rural Campesino y del Consejo Nacional de Desarrollo Rural Campesino y de la Reforma Agraria (Ley 160 de 1994). El Viceministerio se dividió en tres direcciones generales: Desarrollo Social, Desarrollo Productivo y Desarrollo Empresarial Campesino. La Dirección Social también quedó a cargo del tema de la mujer rural. Además de los cuatro fondos de cofinanciación que ya mencionamos.

En el ámbito local se crearon los Comités de Desarrollo Rural Municipal (CMDR) en todos los municipios, como canal de concertación único entre las autoridades municipales, las comunidades locales y las entidades y programas nacionales que adelantarán programas y proyectos de desarrollo rural



campesino (Decreto 2707 de 1993) Estos CMDR, presididos por los alcaldes, debían formular y promover la ejecución de los aspectos relevantes para el sector rural del Plan de Desarrollo Municipal, y establecer las prioridades de los proyectos que se presentaban al Sistema Nacional de Cofinanciación.

Esos esquemas institucionales retomaron la experiencia exitosa del PNR en los Consejos Municipales de Rehabilitación que operaban en la mitad de los municipios del país, y en cierto modo duplicaban las instancias de concertación con las comunidades.

Se acordó que el Fondo DRI siguiera cofinanciando el desarrollo rural, añadiendo a sus líneas el control de inundaciones, y el subsidio a la vivienda y la electrificación rural, y se establecieron contratos de fiducia para agilizar su gestión. Al mismo tiempo se anunció que sus regionales se suprimirían en el término de un año, a partir de 1993, y que su función de promover, evaluar y priorizar proyectos pasaría a las gobernaciones. Para ello se crearon las Unidades Especializadas de Cofinanciación (Udecos), en el orden departamental, para coordinar territorialmente el desarrollo rural dentro de las Secretarías de Planeación. Estas unidades reemplazaron a las oficinas regionales del Fondo DRI, y en la práctica marcaron el inicio del desmonte de ese programa, que culminó durante el gobierno de Pastrana.

El Plan Nacional de Rehabilitación (PNR) se convirtió en promotor del desarrollo rural campesino, apoyando la participación comunitaria con la formación de Consejos Municipales de Rehabilitación, Juntas Administradoras Locales y Consejos Municipales de Desarrollo Rural. El documento Conpes 2523 del 21 de marzo de 1991 había definido la orientación, la cobertura y la financiación del PNR para el período 1991-1994 asignándole los objetivos de apoyar el proceso de reconciliación nacional, reforzar los procesos participativos, desarrollar los recursos humanos, y fortalecer los entes locales y territoriales mediante la profundización de la descentralización. Además, definió el cronograma para que los municipios y departamentos asumieran las metodologías de participación, planeación y coordinación mediante la cofinanciación de proyectos y programas [Perfetti y Guerra 1994, 208]; este plan dejaría de funcionar a partir de 1995. En 1991 se incorporaron nuevos municipios a los 304 en que ya operaba, y se clasificaron para efectos de establecer prioridades y plazos de cumplimiento.

El programa de Modernización y Diversificación de Cultivos, que se formuló en 1991 para apoyar al fique, al trigo, a la cebada y al tabaco negro, se extendió a la yuca y se estableció en cerca de ochenta municipios de los departamentos de Nariño, Cauca, Boyacá, Cundinamarca, Santander, Huila, Tolima, Sucre y Bolívar. Desde el principio, el gobierno de Gaviria había



previsto dificultades en estos productos, y los objetivos del programa eran la tecnificación y el aumento de la rentabilidad. Su efectividad fue limitada, debido a la escasez de tierra y de recursos.

El programa de generación de empleo (PGE) buscaba recuperar la dinámica de la demanda de mano de obra no calificada en las zonas donde la reducción de la producción había afectado la actividad económica y el empleo. Se desarrollaron proyectos de construcción y mejoramiento de vías, construcción y ampliación de acueductos veredales, reforestación de cuencas degradadas, comercialización y agroindustria rural, pequeña irrigación, piscicultura, mejoramiento de la vivienda rural, manejo integrado de la broca y ayuda a los cultivadores de algodón, arroz, tabaco, sorgo y café en zonas marginales.

Se expidió una nueva ley de reforma agraria (Ley 160 de 1994) que hizo posible la negociación libre y directa entre los campesinos sin tierra, o que la poseían en cantidad insuficiente, con los propietarios, y establecer un mecanismo más eficiente para asignar subsidios directos a los campesinos. Se creó el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, para planear, coordinar, ejecutar y evaluar las acciones de reforma agraria, y un Consejo Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino. Esta ley estableció un nuevo esquema de reforma agraria orientado hacia el funcionamiento del mercado de tierras más que a la distribución tradicional con fuerte intervención del Estado, así se reducía su intervención en el proceso de negociación y se mejoraban las condiciones de pago a los propietarios que la vendieran libremente. También estableció un subsidio directo a los beneficiarios sin tierra por un 70% del valor de la UAF, el 30% restante provendría de crédito, con una tasa que podría ser subsidiada. Además, se contemplaron diferentes formas de pago de las tierras, dependiendo de que la negociación se hiciera entre campesinos y propietarios o entre el Incora y los dueños de tierras. Además, aprobó las Zonas de Reserva Campesina, pero hubo demoras apreciables en la reglamentación de la ley.

En materia de crédito, el objetivo era facilitar el acceso a los productores. En 1993 se creó el Fondo Agropecuario de Garantías (FAG) para facilitar el acceso a pequeños agricultores con el respaldo de instituciones públicas o privadas. La Ley 34 de 1993 obligaba a las entidades del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario a refinanciar a los productores de café, maracuyá, algodón, arroz y maíz, cuyos ingresos se habían deteriorado. Y para los deudores morosos se crearon incentivos tales como la rebaja y la condonación de intereses de mora para facilitar la cancelación de sus créditos.

Se creó el Incentivo a la Capitalización Rural (ICR), que según el Artículo IV de la Ley 101 de 1993 era un título que incorporaba un derecho personal

expedido por el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, Finagro. Este aporte contribuía a sufragar hasta el 40% de los costos de proyectos de inversión del sector agropecuario para pequeños productores y el 30% para el resto de productores, proyectos que debían cumplir los términos y condiciones que determinara la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario. Según Ocampo "con este mecanismo Colombia inició la aplicación de lo que tiende a ser en la órbita internacional, la nueva política sectorial: el otorgamiento de subvenciones o pagos directos a los productores, de los que conforman el conjunto de ayudas permitidas por el GATT de 1994" [Ocampo y Perry 1995, 99].

En materia de asistencia técnica, se inició un programa de descentralización que trasladaba esa responsabilidad a los municipios, se crearon el Sistema Nacional de Transferencia Tecnológica y las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria (Umatas), y se dio inicio al Programa Nacional de Transferencia de Tecnología Agropecuaria (Pronatta) y al Programa de Pequeña Irrigación contemplado en la Ley 41 de 1993 de Adecuación de Tierras.

Para el mercadeo y su mejoramiento, se creó el Fondo Emprender, que financiaría hasta el 49% del capital accionario de las empresas de comercialización que crearan los pequeños productores, con el fin de mejorar las cadenas de comercialización y apoyar los procesos de participación y organización campesina (Acuerdo 005 del Idema, marzo de 1994).

La Caja de Compensación Familiar Campesina se creó por disposición de la Ley 101 de 1993 para extender la seguridad social y el subsidio familiar a la población rural de bajos ingresos.

La vivienda rural fue atendida a través del DRI y el PNR, en coordinación con la Caja Agraria; así como la cofinanciación de obras de infraestructura, acueductos y saneamiento básico en los municipios.

Mención especial merece el tema de la educación rural y el desarrollo rural, tema en que Ocampo insistió en repetidas oportunidades:

De similar trascendencia es la elevación del nivel educativo en el campo, la mejora en la formación de profesionales y técnicos relacionados con el desenvolvimiento del sector y la adecuada capacitación y actualización de todas las personas que se dedican a los quehaceres agrícolas. En cualquier sociedad, incluidas las rurales, el grado de educación y de capacitación de sus integrantes es, cada día más, la principal o una de las principales ventajas competitivas. La adquisición de un nivel de vida digno y el logro de una sociedad democrática y tolerante también dependen críticamente de aquel. Estos temas deben ser objeto de atención prioritaria por parte del Ministerio de Agricultura, el cual, valga la verdad, nunca se ha preocupado por este



tema, como si el hecho de que no sea de su jurisdicción no lo hiciera vital para alcanzar el desarrollo del sector y el mejoramiento de la calidad de vida rural [Ocampo y Perry 1995, 211-212].

En el caso de la política para la mujer rural se buscó crear las condiciones institucionales y los mecanismos económicos, sociales y políticos para que las mujeres tuvieran iguales oportunidades de control y acceso a los recursos productivos, y de participación en las estrategias sectoriales y en las instancias de concertación en las comunidades y en la política [Minagricultura 1994, 125-129]. Esta política, derivada de los postulados del Documento Conpes 008 del 4 de junio de 1993 se aprobó en el documento Conpes Social 023 de enero 21 de 1994. La política se basaba en tres criterios: género y desarrollo, género y posición socioeconómica, y género y eficiencia, y contemplaba las siguientes estrategias: a) adecuar y fortalecer las entidades del sector para que la planeación, ejecución y seguimiento de las políticas y servicios respondieran a las necesidades y potencialidades de la mujer rural; b) dinamizar la organización y participación de las mujeres; c) apoyar el proceso de descentralización con perspectiva de género, y d) coordinar y concertar políticas y acciones con otros organismos estatales, no gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil. Además, como señaló el ministro, se pretendía sacar a la política para la mujer de su condición subalterna.

La ejecución de la política de mujer rural requería de cambios institucionales que el ministro Ocampo no alcanzó a diseñar completamente. La Secretaría Técnica de Mujer Rural, que funcionaba en el ministerio, se convirtió en la Oficina de Mujer Rural. En doce departamentos y con ayuda de la Unicef en cuatro de ellos, se empezó a apoyar a las unidades territoriales para que adecuaran sus instituciones a la perspectiva de género.

5.3 La estrategia para la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad

En 1992 se definió una estrategia global de biodiversidad a escala mundial que quedó plasmada en varios documentos: la Agenda 21, la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, y la Declaración de Principios no Vinculantes sobre la Conservación y Uso Sostenible de los Bosques.

El gobierno nacional emprendió entonces la tarea de formular la estrategia nacional para la biodiversidad, no sólo para cumplir los compromisos adquiridos en Río de Janeiro en 1992, sino también los postulados de la Constitución de 1991. Se formuló una política ambiental que aprobó el Documento Conpes 2544 de agosto de 1991, y se propuso la creación del Ministerio del Medio



Ambiente, que se concretó en la Ley 99 de 1993. La política trazó tres estrategias de largo plazo: hacer una evaluación y un estudio de la biodiversidad nacional; adoptar medidas de protección de los genes, las especies, los hábitat y los ecosistemas naturales; formular, ejecutar y evaluar las políticas y acciones requeridas para asegurar el uso sostenible y equitativo de la biodiversidad [Minagricultura 1993, 93-110].

Se creó el Sistema Nacional Ambiental, SINA; se suprimió el Inderena, se conformó el Consejo Nacional Ambiental, y se crearon el Fondo Nacional Ambiental y el Fondo Ambiental de la Amazonia; al Ministerio del Medio Ambiente quedaron inscritos los parques nacionales, una red de cinco instituciones científicas y las 34 corporaciones regionales.

La Ley 139 de 1994 creó el Certificado de Incentivo Forestal (CIF), que otorgaba un subsidio del 75% de los costos de establecimiento y manejo de la plantación durante cinco años para especies nativas y 50% para especies introducidas [Jaramillo 2002, 82].

6. CAMBIOS INSTITUCIONALES

La política sectorial exigía una serie de ajustes institucionales, que se aprobaron en varias normas y se reflejaron en el proceso de descentralización. De acuerdo con el ministro Ocampo, el proceso de rediseño institucional de la administración Gaviria, "puede ser calificado como el más importante del último cuarto del siglo" [Minagricultura 1994, 94]. Buena parte de las reformas se iniciaron con la expedición de la Ley 101 de 1993 y su reglamentación (Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero), aunque no toda la reglamentación de la ley se llevó a cabo en el gobierno de Gaviria.

Basta mencionar la reestructuración del Ministerio de Agricultura (Decreto 1279 de 1994), la creación del Sistema Nacional de Cofinanciación y de varios fondos parafiscales, la reestructuración del sector de adecuación de tierras, la supresión del Inderena y la creación del Ministerio del Medio Ambiente y del Sistema Nacional Ambiental, la nueva ley de reforma agraria, la adecuación de las franjas de precios, la creación de Corpoica, la redefinición del desarrollo rural, la creación del incentivo a la capitalización rural (ICR) y del incentivo a la reforestación CIF, el fortalecimiento de las Umatas y la creación de los CMDR, la descentralización de la Caja Agraria, la creación del Instituto Nacional de Pesca, INPA, la conversión del Himat en INAT y la definición de nuevas reglas de juego para la adecuación de tierras.

Además, se creó la Caja de Compensación Familiar Campesina; se reestructuró al ICA y al Idema; se transformó al DRI en un fondo de cofinanciación de los



departamentos y municipios. Se puso en venta la participación del Estado en el Banco Cafetero y en Vecol, y se liquidó a Emcoper. El cuadro siguiente relaciona las principales normas relacionadas con estos cambios¹⁰, clasificadas por leyes, documentos Conpes y decretos reglamentarios. El análisis detallado de cada una de estas normas, su consistencia, aplicación y su impacto en el desempeño del sector y en la creación de una nueva institucionalidad aún está pendiente.

NORMATIVIDAD BÁSICA DEL CAMBIO INSTITUCIONAL SECTORIAL

LEYES PRINCIPALES

Norma	Contenido
Ley 40 de 1990 (diciembre) y Decreto 1999 del 22 de agosto de 1991	♦ Creó y reglamentó la cuota de fomento panelero y el Fondo de Fomento Panelero, administrado por Fedepanela
Ley 30 de 1993	♦ Rescate de la Caja Agraria y seguro agropecuario
Ley 34 de 1993	♦ Creó el Fondo Agropecuario de Garantías
Ley 99 de 1993	♦ Creó el Ministerio del Medio Ambiente y suprimió el Inderena ♦ Creó el Sistema Nacional Ambiental, SINA, con un Fondo Nacional Ambiental, cinco entidades científicas adscritas y vinculadas al Ministerio, y 36 Corporaciones Autónomas Regionales
Ley 101 de 1993 y reglamentaciones	♦ Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero
Ley 69 de 1993	♦ Estableció el seguro agropecuario en Colombia ♦ Crea el Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios
Ley 41 de 1993	♦ Organizó el subsector de adecuación de tierras y estableció sus funciones ♦ Creó el Consejo Superior de Adecuación de Tierras, El Fondo Nacional de Adecuación de Tierras, las Asociaciones de Usuarios de Distritos de Riego

Continúa

¹⁰ En estas normas no se incluye una serie de resoluciones de los ministerios que complementan, aclaran y reglamentan aspectos de la ley o los decretos. Tampoco se reseña el cúmulo de resoluciones y disposiciones que el gobierno de Gaviria expidió sobre el Sistema Nacional de Crédito, en particular sobre Finagro.

Continuación. Normatividad básica del cambio institucional sectorial. Leyes principales

Norma	Contenido
Ley 89 de 1993 y Decreto 696 de marzo 30 de 1994	♦ Creó y reglamentó la cuota de fomento ganadero y lechero y el Fondo Nacional del Ganado, administrado por Fedegán
Ley 114 de 1994 (4 de febrero)	♦ Creó la cuota de fomento sobre leguminosas de grano y el fondo de fomento de frijol soya, administrado por Fenalce
Ley 160 de 1994 sobre reforma agraria (junio 8)	♦ Hizo ajustes a la reforma agraria para permitir una negociación libre y directa entre campesinos sin tierra o con una cantidad insuficiente, y los propietarios, sin intervención del Estado ♦ Creó un mecanismo más eficiente para asignar los subsidios ♦ Consagró la igualdad de derechos y oportunidades para las mujeres y la obligación de proteger a las que fueran cabezas de familia ♦ Creó el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino para mejorar la coordinación de la política ♦ Estableció un subsidio directo a la compra de tierras de reforma agraria por un 70% del valor de la UAF ♦ Modificó las formas de pago ♦ Creó las Zonas de Reserva Campesina
Ley 117 de 1994 (febrero) y Decreto 823 de 26/04/94	♦ Creó y reglamentó la cuota de fomento avícola y el Fondo Nacional Avícola, administrado por Fenavi
Ley 118 de 1994 (febrero)	♦ Creó la cuota de fomento hortícola y el Fondo Nacional de Fomento Hortofrutícola
Ley 138 de 1994 (junio)	♦ Creó la cuota de fomento palmero y el Fondo de Fomento Palmero, administrado por Fedepalma
Ley 132 de 1994 (mayo)	♦ Dictó el estatuto orgánico de los Fondos Ganaderos y otras disposiciones agropecuarias
Ley 139 de 1994 (21 de junio)	♦ Creó y definió el Certificado de Incentivo Forestal

Continúa



Continuación. Normatividad básica del cambio institucional sectorial. Leyes principales

Documentos Conpes		
Documento Conpes	Fecha	Objetivo
2478	Octubre de 1990	♦ Decisiones sobre el programa de apertura
2511	Febrero de 1991	♦ Instrumento de franja de precios para la importación de productos agrícolas y subproductos seleccionados
2524	Marzo de 1991	♦ Reforma agraria: programa de actividades e inversiones para 1991
2523	Marzo de 1991	♦ Plan Nacional de Rehabilitación 1991-1994: orientación, cobertura y financiación
2528	Abril de 1991	♦ Garantía de la nación para el proyecto de riego y drenaje Ariari I
2538	Junio de 1991	♦ Programa de adecuación de tierras 1991-2000
2541	Julio de 1991	♦ Plan nacional para el desarrollo de la microempresa
2540	Julio de 1991	♦ Política de ciencia y tecnología
2545	Agosto de 1991	♦ Política para el desarrollo y conservación de la Amazonia
2544	Agosto de 1991	♦ Política ambiental para Colombia
2549	Agosto de 1991	♦ Decisiones sobre el programa de apertura II
2528	Octubre de 1991	♦ Programa de modernización y diversificación del sector agropecuario
2576	Diciembre de 1991	♦ Otorgamiento de garantía de la nación a un crédito interno del Incora durante la vigencia 1991
2580	Enero de 1992	♦ Creación de un certificado de incentivo forestal
2679	Enero de 1992	♦ Fondo de Solidaridad y Emergencia Social
2589	Marzo de 1993	♦ Plan Pacífico: nueva estrategia de desarrollo sostenible para la Costa Pacífica
2590	Junio de 1992	♦ Nuevo impulso a la reforma agraria
2599	Junio de 1992	♦ Reforma agraria: programa de actividades e inversiones para 1992
2605	Junio de 1992	♦ Garantía de la nación al Himat para financiar el programa del Alto Chicamocha
2627	Noviembre de 1992	♦ Autorizó el contrato de un crédito externo para el financiamiento del sector agropecuario
2629	Noviembre de 1992	♦ Garantía al sector financiero para créditos de emergencia a la industria bananera
2639	Febrero de 1993	♦ Garantía de la nación a un crédito entre Finagro y el Banco Mundial para financiar al sector agropecuario

Continúa

Continuación. Normatividad básica del cambio institucional sectorial. Leyes principales

Documento Compes	Fecha	Objetivo
2653	Abril de 1993	♦ Nuevas medidas para créditos de emergencia a la industria bananera
Social 010	Junio de 1993	♦ Reforma agraria: programa de actividades e inversiones para 1993
Social 008°	Junio de 1993	♦ Política para el desarrollo rural campesino
2660	Junio de 1993	♦ Autorizó al gobierno nacional para contratar créditos externos con la banca multilateral destinados al programa ambiental y manejo de recursos naturales
Conpes 2659	Junio de 1993	♦ Autorizó al gobierno nacional para contratar un crédito externo destinado al Pronatta
Social 012	Julio de 1993	♦ Plan para poner en marcha el sistema nacional de cofinanciación
Social 019	Septiembre de 1993	♦ Plan para el sur de Bolívar
Social 018	Septiembre de 1993	♦ Plan para la Mojana sucreña
Social 017	Septiembre de 1993	♦ Autorización para contratar un crédito externo con el BID destinado al desarrollo sostenible de la Costa Pacífica- Plan Pacífico
2675	Octubre de 1993	♦ Reorientó la política crediticia del Plan Nacional de Desarrollo de la Microempresa
2683	Noviembre de 1993	♦ Medidas complementarias para los créditos de emergencia a la industria bananera
Social 023	Enero de 1994	♦ Política para el desarrollo de la mujer rural
2694	Febrero de 1994	♦ Reforma agraria: programa anual de actividades e inversiones para 1994
2711	Mayo de 1994	♦ Otorgamiento de garantías de la nación para un crédito interno del Incora durante 1994
2717	Junio de 1994	♦ Autorizó al gobierno nacional para contratar un crédito con el BID para los proyectos de adecuación de tierras
2718	Junio de 1994	♦ Autorización para contratar un crédito externo para actividades de investigación científica y desarrollo tecnológico

Continúa



Continuación. Normatividad básica del cambio institucional sectorial. Leyes principales

Decretos reglamentarios	
Decreto 2379 del 21/10/91	♦ Reglamentó el Decreto 077/87 y 1946/89 sobre asistencia técnica directa a pequeños agricultores ♦ Definió sus principios, cobertura, beneficiarios, a las Umatas y su actividad, y los mecanismos de coordinación con Secretarías de Agricultura, municipios y Distritos
Decreto 2256 de 1991	♦ Reglamentó toda la actividad pesquera con base en la Ley 13 de 1990
Decreto 2000 de 1991 (agosto)	♦ Reglamentación de las Bolsas Agropecuarias
Decreto 1843 del 22/07/91, Ministerio de Salud	♦ Reglamentó el uso y manejo de plaguicidas
Decreto 672 de 1991, modificado por Decreto 1373, 1449, 1691, 2038 de 1991	♦ Estableció la metodología y los criterios para determinar los sistemas de aranceles variables y sus instrumentos operativos (franja de precios para productos agropecuarios y agroindustriales con precios internacionales inestables), decreto al que luego se le hicieron ajustes (Decreto 1373 de 1971, Decreto 1449 de 1991, Decreto 1691 de 1991, Decreto 2038 de 1991)
Decreto 775, marzo 1991	♦ Reducción de aranceles para importación de maquinaria e insumos para el sector
Decreto 1821 de 1991	♦ Reglamentó aspectos de los Fondos Ganaderos
Decreto 2256 del 4 de octubre de 1991	♦ Reglamentó la Ley de pesca (Ley 13 de enero de 1990)
Decreto 2000 de 1991	♦ Reglamentó el funcionamiento de la Bolsa Nacional Agropecuaria
Decreto 2379 de 1991	♦ Reglamentó el Decreto Ley 077 de 1987 y 501 de 1989 en lo relativo a la prestación de asistencia técnica agropecuaria a pequeños productores (Sinttap) y modificó parte del Decreto 1946 de 1989
Decreto 2132 de 1992 (diciembre)	♦ Creó el Sistema Nacional de Cofinanciación y reestructuró el Fondo DRI
Decreto 2134 de 1992	♦ Suprimió a Corfipisca, ente financiero creado por la ley de pesca
Decreto 2135 de 1992	♦ Reestructuró el Himat y creó el Fondo Nacional de Adecuación de Tierras
Decreto 2136 de 1992	♦ Ajustó las funciones del Idema
Decreto 2137 de 1992	♦ Reestructuró el Incora
Decreto 2138 de 1992	♦ Nueva estructura administrativa de la Caja Agraria, descentralización, desconcentración y adecuada cobertura de créditos y servicios financieros

Continúa

Continuación. Normatividad básica del cambio institucional sectorial. Leyes principales

Decretos reglamentarios	
Decreto 2141 de 1992 (diciembre)	- Reestructuró el ICA, creó a Corpoica; suprimió las regionales del ICA y creó los Creced, las juntas regionales y locales y los Comités de Programas - Creó el Fondo Nacional de Emergencia Sanitaria
Corpoica, 19 de febrero de 1993	- Acta de Asamblea de Fundadores de Corpoica - Estatutos de la Corporación
Decreto 138 de 1993 (enero)	Definición de aranceles variables, metodología y criterios para su determinación (franjas de precios)
Decreto 672 de agosto de 1993	Creó los Consejos Municipales de Desarrollo Rural
Decreto 2707 de 1993	El Himat pasó a denominarse INAT, como establecimiento público de orden nacional
Decreto 1278 de 1994 (junio)	Reestructuró el Ministerio de Agricultura, cambió su nombre, creó el Viceministerio de Desarrollo Rural Campesino
Decreto 1279 del 22/06/94	Modificó el estatuto interno del Idema
Decreto 1311 de 1994 (junio)	Exención del IVA a varios servicios para el sector rural
Decreto 621 de marzo 22/94	Definió el ICR y los proyectos a los que se aplicaba, los objetivos y requisitos para su acceso
Decreto 626 del 22/03/94	Reglamentó la Ley 101 de 1993 en lo referente a la elección de representantes al Consejo Directivo de la Caja de Compensación Familiar Campesina
Decreto 623 del 22/03/94	Creó el Fondo de Inversiones para Capital de Riesgo de Empresas Comercializadoras y de Transformación Primaria de Productos Agropecuarios y Pesqueros, Fondo Emprender
Acuerdo 005 del Idema (15 de marzo de 1994)	

Mención especial merece la Ley General sobre Desarrollo Agropecuario y Pesquero (Ley 101 de 1993) que fue el resultado de la integración de dos iniciativas parlamentarias, y de un activo proceso de concertación entre el legislativo, el ejecutivo y los gremios de la producción. La ley avanzó en la reglamentación de los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución de 1991 y abrió espacios para una política sectorial activa y el otorgamiento de diferentes subsidios en el sector.

La Ley Agraria rompe el mito de que el nuevo marco de política exige la eliminación de todo subsidio a la producción, pero también rediseña los incentivos sectoriales con un criterio moderno, que permite un manejo más selectivo, ataca las fallas del mercado y no busca eliminar sino antes promover la presencia de agentes privados en el mercado [Minagricultura 1994, 140].



Cabe destacar algunos puntos esenciales de esta ley que resaltan la importancia del sector en el entorno nacional. El Ministerio de Agricultura señaló los siguientes¹¹: internacionalización de la economía y protección del sector; provisión de financiación; Fondos Parafiscales y Fondos de Estabilización de Precios; apoyo a la comercialización de productos agropecuarios y pesqueros; tecnología, asistencia técnica y sanidad agropecuaria y pesquera; y creación de la Caja de Compensación Familiar.

La mayor parte de la ley fue reglamentada durante el período de gobierno de Samper. El ministerio desempeñó un papel clave en su gestión y en la coordinación con los gremios para dar al sector un estatuto que buscaba recuperar su importancia para la política pública, y establecer unas reglas de juego claras y de más largo plazo para restablecer la confianza de los productores en su actividad, deteriorada por la apertura económica¹².

La ley dejó espacios claros para mantener subsidios al sector, restablecer algunas actividades de fomento, capitalizar el sector, permitir que el sector privado realizara acciones que antes desempeñaba el ministerio, con su supervisión (caso de los fondos parafiscales). Además, facultó al gobierno para intervenir en los mercados en beneficio de los productores [Hernández 1994].

BIBLIOGRAFÍA

- DNP. 1990. *Las políticas para el cambio económico y social. Selección de documentos aprobados por el Conpes, enero 1990-julio 1990*, Tomo IX, Bogotá.
- . 1993. "Conpes Social. Política para el Desarrollo Rural Campesino", 5 de junio, publicado en la *Memoria del Ministerio de Agricultura 1992-1993*.
- GARAY, LUIS JORGE. 1991. *Apertura y protección. Evaluación de la política de importaciones, Tercer Mundo Editores, Universidad Nacional de Colombia*, Bogotá.
- FAO. 1994. *La política agrícola en el nuevo estilo de desarrollo latinoamericano*, Santiago de Chile.
- HENAO, MARTHA LUZ Y POLANÍA, DORIS. 1994. "Evolución de los principales indicadores sociales para el sector rural 1988-1992", Fedesarrollo, Bogotá.

¹¹ Los detalles y el contenido de estos puntos se encuentran en la ley y en las memorias del Ministro de Agricultura.

¹² Para importantes comentarios sobre el origen y desarrollo de la ley agraria, ver Jaramillo [2002, pp. 125-128].



- HERNÁNDEZ GAMARRA, ANTONIO. 1994. "Política agropecuaria en Colombia", Ministerio de Agricultura-IICA, *El sector agropecuario en Colombia y el mundo: presente y futuro*, Bogotá.
- JARAMILLO, CARLOS FELIPE. 1994. *Apertura, crisis y recuperación: la agricultura colombiana entre 1990-1994*, Tercer Mundo Editores, Bogotá.
- . 2002. *Crisis y transformación de la agricultura colombiana 1990-2000*, Fondo de Cultura Económica-Banco de la República, Bogotá.
- JUNGUITO, ROBERTO Y JARAMILLO, CARLOS F. 1993. "Crisis agropecuaria y política macroeconómica", *Debates sobre Coyuntura Económica*, 29 de octubre, Fedesarrollo, Bogotá.
- JUNGUITO, ROBERTO. 1994. "La política agropecuaria colombiana: comentarios sobre su evolución", Ministerio de Agricultura-IICA, *El sector agropecuario en Colombia y el mundo: presente y futuro*, Bogotá.
- LEIBOVICH, JOSÉ. 1994. "Comentarios a la ley general de desarrollo agropecuario y pesquero (Ley 101 de 1993)", *Coyuntura Económica*, diciembre, Fedesarrollo, Santafé de Bogotá.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA. 1991, Memorias al Congreso Nacional 1990-1991, Bogotá.
- . 1992. *Memoria del Ministro de Agricultura 1991-1992*, Bogotá.
- . 1993. *Memoria del Ministro de Agricultura 1992-1993*, Bogotá.
- . 1993a. *Plan de Reactivación para el Sector Agropecuario*, Bogotá.
- . 1993b. "El balance del sector agropecuario en 1993: la política de reactivación y sus frutos", *Boletín de Coyuntura* No.1, diciembre, Bogotá.
- . 1994a. "La crisis de rentabilidad", *Boletín de Coyuntura* No.2, mayo, Bogotá.
- . 1994b. *Memoria del Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural 1993-1994*, Bogotá.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA-IICA. 1994. *El sector agropecuario en Colombia y el mundo: presente y futuro*, Bogotá.
- OCAMPO, JOSÉ ANTONIO. 1993. "La internacionalización de la economía colombiana", *Colombia ante la economía mundial*, Tercer Mundo Editores-Fedesarrollo, Bogotá.
- OCAMPO, JOSÉ. ANTONIO Y PERRY, SANTIAGO. 1995. *El giro de la política agropecuaria*, Tercer Mundo Editores-Fonade-DNP, Santafé de Bogotá.
- PERFETTI, JUAN JOSÉ; GUERRA MARÍA DEL ROSARIO. 1994. "Beneficiarios del gasto social del Plan Nacional de Rehabilitación", Bernal, Fernando, compilador,



PNR 11 años de camino. La sociedad civil en marcha, Presidencia de la República-Cerec, Bogotá.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA-DNP. 1991. *La Revolución Pacífica. Plan de desarrollo económico y social 1990-1994*, Bogotá.

———. 1991a. *Plan de Desarrollo, La Revolución Pacífica. Modernización y Apertura de la Economía*, Bogotá.

RAMÍREZ VALLEJO, JORGE. 1991. "El sector agropecuario dentro de la apertura económica", *Revista Nacional de Agricultura* 894, marzo, SAC, Bogotá.

SÁNCHEZ TORRES, FABIO Y GUTIÉRREZ S., CATALINA. 1994. "Reformas tributarias en Colombia 1980-1992. Aspectos de equidad, eficiencia, y simplificación administrativa", *Coyuntura Económica*, marzo, Fedesarrollo, Bogotá.

VILLAR GÓMEZ, LEONARDO. 1995. "Evolución de las importaciones: ciclos de apertura y restricción", *Coyuntura Económica*, diciembre, Fedesarrollo, Bogotá.

POLÍTICAS AGRARIAS DURANTE EL GOBIERNO SAMPER 1994-1998

Absalón Machado C ¹.

*Profesor Titular, Facultad de Ciencias Económicas
Universidad Nacional de Colombia*

INTRODUCCIÓN

A causa de las denuncias de infiltración de dineros del narcotráfico en la campaña electoral, el gobierno de Samper enfrentó una grave crisis política que se tradujo en una baja gobernabilidad. Esto llevó al incumplimiento de las metas sectoriales que se proponía el Plan de Desarrollo, y a un esfuerzo por controlar el narcotráfico y los cultivos ilícitos que en cierto modo desvió la atención y los recursos que se habían destinado a los programas sociales, pese a que eran el eje de los enunciados de la política del gobierno.

En el incumplimiento de las metas sectoriales incidieron otros factores, no necesariamente relacionados con la debilidad del gobierno, que cobraron mucha fuerza durante el mandato del presidente Samper: resistencias institucionales de la burocracia y de algunos sindicatos del sector público a los cambios en el Incora, el Inat, el Idema y el Fondo DRI; ineficiencia burocrática; corrupción; escasez de recursos internos para inversión; reducción de las fuentes externas para financiar programas claves de la política sectorial (reforma agraria, riego, crédito, desarrollo rural). Además de la incapacidad

¹ Este ensayo complementa al que Absalón Machado y Rafael Vásquez elaboraron sobre el mismo tema para el Proyecto CID-Colciencias "Prospectiva de desarrollo rural y agrario para la paz".



del Ministerio de Agricultura para coordinar y cumplir diversos acuerdos, como aquellos a los que se llegó en la Cumbre Social Rural de 1996 y a raíz de las marchas campesinas en las zonas cocaleras y otras regiones del país, en ese mismo año; de los conflictos de los gremios con la ministra Cecilia López; que se quejaron repetidamente de la poca eficiencia del ministerio.

Carlos F. Jaramillo señala que a "finales del período de Samper, la percepción de los gremios de agricultores era que la administración no había podido mejorar la situación del sector" [Jaramillo 2002, 131]. En efecto, los cultivos semestrales no se habían recuperado de la reducción de áreas cultivadas que se presentó desde 1992, y las exportaciones agrícolas seguían registrando bajas tasas de crecimiento en comparación con el auge de las importaciones de productos y materias primas del sector; los índices de desempleo rural aumentaban y los de pobreza se incrementaron a partir de 1995, después de mostrar algunos avances. Los indicadores de la violencia en el país y las condiciones de seguridad en el campo no mejoraron y el deterioro continuó.

El gobierno de Samper, igual que el anterior, se caracterizó por la inestabilidad en la gestión ministerial. Entre agosto de 1994 y agosto de 1998 hubo cuatro ministros de agricultura: Antonio Hernández Gamarra (1994-1995), Gustavo Castro Guerrero (1995-1996), Cecilia López Montaña (1996-1997); Antonio Gómez Merlano (1997-1998).

1. LINEAMIENTOS GENERALES DE POLÍTICA EN EL PLAN DE DESARROLLO

El Plan de Desarrollo del gobierno de Samper, El Salto Social, buscaba consolidar las positivas reformas económicas y políticas de los años anteriores, y al mismo tiempo garantizar que sus beneficios se extendieran al conjunto de la sociedad. Su meta final era

Formar un nuevo ciudadano colombiano: más productivo en lo económico; más solidario en lo social; más participativo y tolerante en lo político; más respetuoso de los derechos humanos y por lo tanto más pacífico en sus relaciones con sus semejantes; más consciente del valor de la naturaleza y, por lo tanto, menos depredador; más integrador; en lo cultural y por tanto más orgulloso de ser colombiano [Presidencia-DNP 1994].

Estos postulados eran un reto enorme que, como señalaba el plan de desarrollo, exigía "que se adopte un modelo alternativo de desarrollo. Alternativo al esquema proteccionista y al intervencionismo clásico de los años sesenta, pero también al neoliberalismo que confía ciegamente en la capacidad del mercado para corregir todos los desequilibrios económicos y sociales".

Se pensaba que el modelo aprovecharía los efectos benéficos de la apertura económica y avanzaría sustancialmente en cuatro campos: el de lo social, el de la competitividad, el de lo ambiental y el del desarrollo institucional.

El modelo alternativo del gobierno de Samper se fundamentaba en cuatro conceptos básicos:

1. La equidad y la solidaridad como objetivos esenciales de la política económica y social, y fuentes básicas de la estabilidad social y de la paz,
2. El crecimiento económico depende tanto de la inversión de los agentes individuales como de la acumulación de capital social,
3. En un mundo en el cual las ventajas competitivas son esencialmente creadas, el mayor dinamismo económico no es un resultado automático del libre funcionamiento de las fuerzas del mercado,
4. El logro de los objetivos mencionados requiere de una movilización del conjunto de la sociedad [Presidencia-DNP 1994, 15-17].

Con estos postulados, el Plan concebía el empleo como punto focal del desarrollo y de encuentro entre el desarrollo económico y el desarrollo social. El "capital humano", fuente básica de acumulación de capital social, es un término que cobra fuerza en el gobierno de Samper. La estrategia económica para crear empleo se basaba en tres elementos: una política macroeconómica sana, una estrategia de competitividad y una política activa de empleo. La estrategia social incluía dos tipos de acciones que también incidían en la creación de empleos: elevar el nivel educativo de toda la población y una agresiva política de fomento a la economía solidaria y a la pequeña propiedad.

En los postulados del plan se acogía una idea esencial: los procesos de apertura e internacionalización de la economía podrían tener un alto costo social, pues por sí mismos no aseguraban mejorías en la situación de los pobres. La relación adecuada entre lo económico y lo social no se lograba de manera espontánea, se debía construir deliberadamente dando un viraje a la política social: era el tiempo de la gente. Samper hizo todo lo que estuvo a su alcance para adelantar ese modelo en un contexto adverso. Los postulados macroeconómicos de la apertura eran muy rígidos, la crisis fiscal se acentuó, el gasto público siguió creciendo y la gobernabilidad política se debilitó notablemente. Las relaciones con Estados Unidos se deterioraron y por vez primera Colombia no logró la certificación del gobierno americano en su lucha contra el narcotráfico, lo que al final del gobierno generó graves dificultades para conseguir créditos externos. Estados Unidos vetó prácticamente al gobierno de Samper, pese a sus esfuerzos para desbaratar los carteles de las drogas.



El Plan contemplaba dos aspectos básicos en política agropecuaria: el desarrollo rural campesino como parte de las estrategias de desarrollo de la pequeña propiedad y la economía solidaria, y la política de modernización agropecuaria y rural en el capítulo respectivo a la competitividad para la internacionalización. Igual que otros planes, éste buscaba ofrecer a los campesinos medios y condiciones para ampliar sus oportunidades económicas y entrar en procesos autosostenidos de cambio social y progreso económico mediante programas que los dotaran de recursos productivos y fortalecieran su capacidad técnica y empresarial. En ese sentido, el desarrollo de la ley 160 de 1994 sobre reforma agraria trató de darles un acceso creciente a servicios sociales mediante el sistema de cofinanciación (Fondo DRI, Fondo de Solidaridad), los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, los programas de vivienda en zonas rurales, el programa de desarrollo alternativo para zonas de cultivos ilícitos, la constitución de Zonas de Reserva Campesina, el programa para artesanos y pequeña minería, y la modernización del Dancoop para la economía solidaria.

En materia de modernización agropecuaria y rural no introdujo mayores novedades con respecto a lo que había formulado el gobierno anterior. Se buscaba mejorar la equidad en la distribución social de los beneficios y costos del desarrollo, aumentar la competitividad y superar las amenazas a la sostenibilidad de los procesos de crecimiento y desarrollo en el largo plazo. Esta política mantenía la continuidad de propósitos del gobierno anterior, de modo que la modernización era un elemento estilizado de la política.

Pero "El Salto Social" intentaba diferenciarse de los planes anteriores dando énfasis a los aspectos sociales y aplicando de manera más amplia los preceptos de la apertura, pues quienes lo diseñaron consideraban que el proceso no se podía revertir pero sí atenuar sus efectos perjudiciales fortaleciendo los componentes sociales y adoptando una política activa en sectores específicos. Los planes anteriores hacían hincapié en la competitividad y la modernización, el Salto Social ponía el acento en la equidad y la solidaridad. Se retomó la teoría endógena del crecimiento y se argumentó que el elemento más importante, por sus efectos sobre la inversión y la productividad de la economía, era el desarrollo del capital humano, que requería mayor atención a la educación y al fomento de la ciencia y la tecnología. Se avanzó en el concepto de capital humano y se comprometió con el concepto de capital social, entendido como el patrimonio individual asociado a la acumulación de capital privado, que desarrolla paralelamente un patrimonio colectivo, que abarca los bienes públicos tradicionales y los bienes privados que generan externalidades e inciden en el crecimiento económico.

El crecimiento económico dependía entonces de la inversión y la participación de los agentes individuales, así como de la acumulación de capital social. En un mundo en el que se crean las ventajas competitivas, el desarrollo y el mayor dinamismo económico no son un resultado automático del libre funcionamiento de las fuerzas del mercado. Requieren la intervención activa del conjunto de la sociedad y el reconocimiento y el respeto de la diversidad étnica, cultural y regional en la formación de la identidad colombiana.

Además, como se reconocía que había que crear las condiciones para competir y que el esfuerzo para establecerlas debía ser integral, el desarrollo no se debía dejar al libre juego de los mercados. Era necesario adoptar políticas activas que permitieran superar los obstáculos. Por ello, y para orientar esta estrategia, se creó el Consejo Nacional de Competitividad; y dentro de la política de Ciencia y Tecnología se propuso ampliar y desarrollar el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología y el Sistema Nacional de Innovación.

Se insistía en el papel estratégico de la política social porque, en el pasado inmediato, el énfasis en el aspecto económico de la actividad agropecuaria había deteriorado el desarrollo social rural. De allí que la política para el campo contemplada en el Plan de Desarrollo incluyera los aspectos económicos y sociales bajo la denominación de Política de Modernización Agropecuaria y Rural.

Pese a que durante el período de gobierno hubo cuatro ministros de agricultura, se mantuvieron las líneas básicas de la política sectorial que se definieron durante el proceso de apertura económica, y se consignaron en los planes de desarrollo. Los cambios en la gestión ministerial introdujeron énfasis diferenciados en la política sectorial, sin desviarla de sus líneas maestras.

2. INTENCIONALIDAD DE LA POLÍTICA SECTORIAL

Las políticas agrarias que el Ministerio de Agricultura y el Departamento Nacional de Planeación impulsaron entre 1994 y 1998 se orientaron a la reactivación sectorial y el desarrollo rural, entendido este último como la atención a la población con necesidades básicas insatisfechas, y se enmarcaron en el proceso de descentralización que adelantó durante ese mismo periodo [Presidencia-DNP 1994]. Para esta nueva orientación las políticas macroeconómicas (cambiaria, fiscal, monetaria) no eran suficientes para lograr el desarrollo rural; era necesario complementarlas con políticas públicas y sectoriales que crearan las condiciones para una mayor competitividad en el plano económico y la equidad en el plano social. Se consideraba, además, que la apertura económica no era incompatible con la existencia de políticas sectoriales



encaminadas a mejorar la competitividad y crear una nueva institucionalidad para el desarrollo rural; una idea similar a la del ministro Ocampo en el gobierno anterior.

El gobierno de Samper siguió tomando medidas para superar la crisis y reactivar el sector, como se hizo durante la última etapa de la administración Gaviria. La apertura económica se modificó gradualmente en algunos aspectos, en un proceso de adaptación a la coyuntura, igual que durante la gestión ministerial de José Antonio Ocampo en 1993-1994. Pero se mantuvieron las líneas básicas de la apertura y el esquema de comercio administrado.

Al término del gobierno se completó el esquema básico de la política agrícola, con el desarrollo de los mecanismos esenciales para el manejo del sector. El problema era, y siguió siendo, la precariedad de los recursos del Estado y la escasa capacidad pública para sacar pleno provecho a esos instrumentos y lograr una mayor equidad en el sector.

Con base en los planteamientos de El Salto Social, el Conpes expidió varios documentos de política, cuya síntesis se presenta a continuación, que sentaron las bases conceptuales de las acciones realizadas durante los cuatro años de gobierno. Se puede decir que los documentos Conpes que se reseñan a continuación fueron la base esencial de la política agraria y de competitividad del período 1994-1998, y aunque hay repeticiones en los postulados, estrategias y proyectos, se presentan por separado para entender mejor la intencionalidad de la política.

2.1 Programa de modernización agropecuaria y rural

La política de modernización se proponía "promover la modernización de la sociedad rural y de la actividad agropecuaria y pesquera, en un marco de internacionalización de la economía y de perfeccionamiento de las herramientas de defensa de la producción nacional frente a mercados internacionales altamente distorsionados" [DNP-Minagricultura 1994a, 148]. Esos objetivos se podrían lograr través de la concertación con el sector privado, mediante acuerdos sectoriales de competitividad, en un contexto institucional de descentralización y participación comunitaria para la ejecución de la política. En cuanto a los campesinos, las acciones se dirigirían a facilitarles el acceso progresivo a los factores productivos y a los servicios públicos y sociales [DNP-Minagricultura 1994a].

En el campo de la modernización, el plan se centraba en el desarrollo tecnológico, la adecuación de tierras, la capitalización y el financiamiento, la comercialización y la agroindustria, y el manejo de riesgos. No había novedad

des con respecto a las propuestas del gobierno anterior; se hacía uso de las herramientas clásicas de los procesos de modernización, con variaciones de énfasis y prioridades. Se daba mayor importancia al gasto social y a la búsqueda de nuevos espacios de concertación con el sector privado.

El documento Conpes 2723 del 17 de agosto de 1994 presentaba los lineamientos básicos de la política agropecuaria (excepto café), orientada a elevar la competitividad del sector para adecuarlo a la política de internacionalización de la economía, consolidar su reactivación, promover su desarrollo sostenido y sostenible, y mejorar las condiciones de vida de la población rural, en el marco de la concertación con los gremios.

Señalaba como problemas críticos la pérdida de rentabilidad de varios productos debido a la revaluación del peso y a las dificultades en los mercados internacionales, los resultados insatisfactorios en transferencia y adopción de tecnologías, los magros resultados obtenidos en las negociaciones agrícolas en el GATT, la persistencia de las limitaciones para el acceso a los créditos para pequeños productores, los altos índices de pobreza rural y la ampliación de la brecha de ingresos entre las áreas urbanas y las rurales.

Establecía como criterios de orientación de la política los de promover la modernización del sector agropecuario y de la sociedad rural. Para ello definía estrategias de largo plazo para modernizar el sector, enfrentar la competencia internacional y defenderlo de las distorsiones prevalecientes en los mercados mundiales. Estas medidas se complementaban con las que intentaban atacar las carencias seculares que han mantenido a la población rural en la miseria y la marginalidad. En el corto plazo se pretendía recuperar la rentabilidad de las actividades agropecuarias y atender los sectores rurales más afectados por la crisis.

Las estrategias de largo plazo incluían políticas orientadas a reforzar la generación y transferencia de tecnología, adecuar tierras, otorgar crédito, renovar el parque de maquinaria agrícola y modernizar la comercialización; perfeccionar las herramientas de defensa de la producción nacional frente a la competencia desleal; y facilitar el acceso de los campesinos a los factores productivos, y a los servicios públicos y sociales. Las de corto plazo incluían medidas para garantizar la absorción de cosechas, crear condiciones de competencia menos distorsionadas y fortalecer los presupuestos de programas dirigidos a mejorar la calidad de vida rural.

En el largo plazo se buscaba:

- ✳ Armonizar las franjas de precios en el Grupo Andino o aplicar medidas compensatorias para las importaciones subregionales de los productos más sensibles.



- ✱ Poner en marcha un Plan Nacional de Adecuación de Tierras, incentivando una mayor participación del sector privado mediante un régimen de concesiones para construir distritos y un agresivo programa de subsidios y estímulos directos para los productores que desarrollaran proyectos de riego y drenaje. Igualmente, utilizar las aguas lluvias en zonas de economías campesinas; recuperar distritos, e impulsar la participación de los usuarios de distritos en la identificación, diseño, iniciación y administración de los proyectos.
- ✱ Modernizar la comercialización: fortalecer financieramente al Fondo Empezar para ampliar su cobertura e impacto; transformar progresivamente al Idema en una entidad administradora de incentivos y subsidios a la comercialización, limitando su intervención en el mercado a las zonas rurales con precaria articulación a los mercados regionales, y a las zonas urbanas con alto grado de marginalidad; dinamizar las actividades de la Bolsa Nacional Agropecuaria y modernizar sus acciones con nuevos instrumentos; adecuar la legislación antimonopolio; mejorar progresivamente el sistema de información de precios y mercados y volúmenes transados (SIMP), y promover la creación de pequeñas pulverizadoras regionales de leche en polvo para enfrentar la oferta estacional, y de una red de mercadeo de carne en canal con el concurso del Fondo Nacional del Ganado.
- ✱ Generar y transferir tecnología: perfeccionar y culminar la reforma del ICA y de Corpoica para que la primera se especializara en las actividades de prevención, control y registro de obtenciones vegetales; el Ministerio retomaría el liderazgo en el diseño de las políticas de investigación; promover la creación de otras corporaciones mixtas de investigación; estimular la investigación en sistemas sostenibles y fortalecer el papel de las Umatas.
- ✱ Política de crédito: definir los mecanismos para compensar a los intermediarios financieros por los mayores costos de los créditos para pequeños productores; modificar las normas que impedían que las cooperativas redescontaran operaciones en Finagro, establecer como criterio de desempeño de las oficinas de la Caja Agraria el número de créditos aprobados a los pequeños productores.
- ✱ Reforma agraria: para dinamizar el mercado de tierras y dar aplicación a la ley 160 de 1994 se proponía adjudicar y adquirir un millón de hectáreas en el cuatrienio para beneficiar a 70.000 familias, hacer un ajuste institucional en el Incora con énfasis en el proceso de descentralización y contratar un crédito con el BID por 300 millones de dólares.

- ✱ Mejorar la economía campesina: diseñar un sistema de subsidios directos a los pequeños productores para impulsar la modernización y diversificación de cultivos como tabaco negro, fique, cebada, trigo y yuca.
- ✱ Seguro agropecuario: finalizado el mapa de riesgos se pondría en práctica el seguro agropecuario en un programa piloto con algodón y papa.
- ✱ Sistema de cofinanciación: fortalecer las Unidades Departamentales de Cofinanciación, Udecos, y las Secretarías que promuevan proyectos rurales financiados a través del DRI, FIS, y Findeter, y reglamentar la cofinanciación del DRI con organizaciones campesinas y comunidades rurales organizadas.
- ✱ Privatizaciones: continuar la desvinculación oficial de las Centrales de Abastos y de los Fondos Ganaderos.
- ✱ Papel de la sociedad civil: activar una amplia participación de los gremios y asociaciones campesinas en el diseño y discusión de las políticas sectoriales, promover la concertación y la participación de la comunidad en los proyectos y programas, y dar prioridad a la iniciación de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural; fomentar la constitución y el fortalecimiento de los fondos parafiscales.

Para fortalecer a la economía campesina, se emprendieron programas de acción inmediata y se dispuso destinar recursos adicionales para vivienda rural (Conpes sobre la Red de Solidaridad Social), fortalecer el Plan de Generación de Empleo Rural de la Red de Solidaridad; modernizar la producción con base en los postulados de la política de desarrollo rural campesino, adicionando el presupuesto del INPA; reactivar el FAG y descentralizar su operación; crear una línea de crédito con recursos de la Caja Agraria para financiar actividades rurales no agropecuarias y fortalecer los programas de cupo de crédito rotatorio de dicha entidad. Aprobar adiciones de recursos al Incora para 1994. Continuar fortaleciendo el ICR y hacerle ajustes para incluir la maquinaria e implementos nuevos para uso agrícola que no degradaran el suelo y los recursos naturales. Fortalecer técnica y financieramente el Sintap.

En la absorción de cosechas nacionales se fomentaría la suscripción de acuerdos entre productores y procesadores de la agroindustria en cebada, trigo, los aceites y los alimentos balanceados para animales. En los productos en que se lograran acuerdos y se consiguiera una mejora adecuada en el precio al productor, el gobierno otorgaría una rebaja arancelaria para compensar el incremento de precios convenido. Para administrar el acuerdo se recomendaba al Consejo Superior de Comercio Exterior establecer vistos buenos a las importaciones, y de no llegar a un acuerdo de absorción en el plazo de 15 días se proponía elevar los niveles ad valorem del arancel. El



Idema actuaría en esos acuerdos como comprador de última instancia. Se crearían nuevos fondos de estabilización de precios de exportación (banano) y se fortalecerían los existentes (cacao y algodón)

Si bien, en "El Salto Social" era claro el énfasis en los aspectos sociales, el monto de los presupuestos para compra y adecuación de tierras, financiamiento y capitalización, desarrollo tecnológico, comercialización, capacitación empresarial y formación de capital humano era equivalente al gasto total que se había ejecutado en el sector entre 1991 y 1994. El cuadro siguiente presenta los montos que el gobierno pretendía dedicar a la inversión en este programa durante el cuatrienio.

PROPUESTA DE FINANCIACIÓN DEL PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN RURAL
Y FORTALECIMIENTO DE LA ECONOMÍA CAMPESINA, 1995-1998

(PRESUPUESTO EN MILLONES DE PESOS DE 1995)

Concepto	Presupuesto	Porcentaje
I. Acceso a los recursos productivos	1.445.037	66,0
♦ Tierras	582.651	26,6
♦ Adecuación de tierras	56.540	2,6
♦ Financiamiento y capitalización	227.949	10,4
♦ Desarrollo tecnológico	317.082	14,5
♦ Comercialización	231.218	10,6
♦ Capacitación empresarial y formación	29.597	1,4
II. Acceso a los servicios sociales básicos	316.570	14,5
III. Dotación de infraestructura	102.361	4,7
IV. Programas especiales	326.301	14,9
Total (I+II+III+IV)	2.190.269	100,0

Fuente: "Política de Modernización Rural y Fortalecimiento de la Economía Campesina", Documento CONPES 2745-DNP, UDA-Minagricultura, 30 de noviembre de 1994, p. 27. Bogotá.

2.2 Política de modernización rural y desarrollo empresarial campesino

El documento Conpes anterior, que se refería a la política sectorial general, fue complementado por el documento Conpes 2745 del 7 de diciembre de 1994, que definía las políticas para el campesinado. Éste hacía un diagnóstico del sector campesino, y señalaba que las cualidades del recurso humano y su capacidad para apropiar y dominar los nuevos conocimientos tecnológicos y renovar sus instituciones eran el principal determinante del progreso de las actividades económicas. Por ello se debía hacer un esfuerzo decidido

para transformar la situación del campesinado y permitir que participara en los beneficios del progreso [DNP-Minagricultura, 1994b].

La política buscaba "en forma simultánea resolver los problemas productivos, de equidad y de sostenibilidad de los recursos naturales, propiciando el progreso autónomo de la sociedad rural, en el marco de una concepción integral del desarrollo". La modernización de la sociedad rural se entendía como el mejoramiento de los ingresos y la calidad de vida, la interacción con otros sectores de la economía, su inserción en el proceso de internacionalización, el fortalecimiento de las entidades territoriales y la participación ciudadana. Y para lograrla se requería profundizar la descentralización institucional y la redistribución efectiva de las capacidades de decisión.

Se establecieron tres estrategias: acceso a recursos productivos y a servicios básicos, dotación de infraestructura y desarrollo institucional. En cada una de ellas se ratificaban los aspectos definidos en el documento Conpes 2723 (marco de la política sectorial).

En cuanto al acceso a los recursos, insistía en la aplicación de la ley 160 de 1994 sobre reforma agraria, la acción estatal se concentraría en otorgar subsidios a la compra de tierras y propiciar una mayor participación y compromiso de los beneficiarios en el proceso de adquisición de los predios. Incora y Finagro definirían una línea de crédito puente para compra de tierras, adecuación predial y parcelación, con lo cual se activaría el mercado de tierras; y habría un programa masivo de titularización. Se haría énfasis en el ordenamiento territorial para racionalizar el proceso de colonización. En zonas de colonización y áreas frágiles del interior de la frontera se impulsarían las Zonas de Reserva Campesina; además se procuraría el uso adecuado de los suelos.

Se establecían metas de pequeña irrigación con subsidios, ajustes en la financiación para mejorar el acceso de los pequeños propietarios, y se diseñaría un nuevo sistema de crédito para cooperativas y ONG². Se continuaría rehabilitando a los pequeños productores como sujetos de crédito y se destinarían recursos para el ICR y el Incentivo Forestal. En tecnología se ratificaba el fortalecimiento del Sintap y del Pronatta, junto con sus sistemas de seguimiento.

El Fondo Emprender jugaría un papel importante en la articulación y desarrollo de las estrategias de comercialización. Además se fortalecería, con participación del Sena, el desarrollo de capacidades técnicas y empresariales.

2 El Conpes Social 028 de 1994 fijó los lineamientos para la cofinanciación de programas de desarrollo rural entre el Fondo DRI y las organizaciones campesinas o comunidades de productores organizados. Ver *Memorias del Ministro de Agricultura 1994-1995*, pp. 188-190.



El gobierno procuraría mejorar los servicios sociales de educación, seguridad social integral, nutrición, vivienda, acueductos y saneamiento básico, cultura y recreación en las zonas campesinas para reducir las brechas urbano-rurales.

En desarrollo institucional se daría gran énfasis a la descentralización, con el uso de los mecanismos que ya se habían creado (CDMR, Juntas Administradoras Locales, Consas, Conseas, Comisiones Municipales de Tecnología y Asistencia Técnica, Umatas y Udecos). Con el impulso a diversas formas de organización campesina, el fortalecimiento del PNR y la iniciación del Fondo de Organización y Capacitación Campesina, se haría más eficiente el Sistema Nacional de Cofinanciación. También se preveía un sistema de divulgación, promoción, asistencia y asesoría sobre los mecanismos de acceso a los recursos y servicios para los pequeños productores. La prevención de riesgos también haría parte de las acciones para el sector.

Contemplaba algunos programas especiales: los Distritos de Desarrollo Agroindustrial para lograr economías de especialización y escala; el Ministerio definiría un conjunto selecto de productos como Cultivos de Interés Estratégico Nacional en los que se concentrarían recursos y se coordinarían los diferentes instrumentos de política; empleo rural (DRI y Red de Solidaridad); microempresa rural, de acuerdo con el esquema del documento Conpes del Plan Nacional de la Microempresa (Conpes 2732 de septiembre 27 de 1994). En desarrollo alternativo se intentaba frenar la expansión de cultivos ilícitos, y para ello se creó el Plante.

2.3 Política de competitividad agropecuaria, pesquera y forestal

En el documento Conpes 2786 (junio de 1995) se hizo una crítica al proceso de apertura, que puso al descubierto fallas fundamentales en un sector importante de la agricultura. Con excepción de los cultivos perennes y tropicales, el país desarrolló una agricultura y unos patrones de uso de los recursos que no podían competir con otros países; y frente a la crisis que sobrevino, el sector no estaba preparado para hacer factible y viable la reconversión productiva y tecnológica "pues el país no se había ocupado de desarrollar los principios técnicos para el adecuado aprovechamiento agrícola del medio tropical" [DNP-Minagricultura, 1995].

A ello se sumaban los efectos de la sobrevaluación de la tasa de cambio, el aumento de las tasas de interés, el clima de inseguridad rural, la deficiente formación técnica de los recursos humanos, la carencia de infraestructura básica y el deterioro de los recursos naturales. Todo ello conspiraba para

lograr la recuperación del sector, no obstante los esfuerzos hechos desde 1993. Además, la pobreza había aumentado y la balanza comercial agrícola se deterioraba.

La política de competitividad sectorial se enmarcaba en la política general de competitividad definida en el documento Conpes 272 (24 de agosto de 1994), la de ciencia y tecnología (Conpes 2739, 2 de noviembre de 1994) y la del plan estratégico exportador, en el que la agricultura jugaba un papel significativo (Conpes 2748, 15 de diciembre de 1994)³.

De acuerdo con el documento Conpes 2786, los obstáculos a la competitividad en la agricultura eran: la inseguridad, la deficiente infraestructura económica, un patrón de producción ineficiente, el deterioro de la inversión y de la capacidad productiva, las deficiencias del sistema de investigación y desarrollo tecnológico y una inadecuada calificación de la mano de obra.

Planteaba entonces la necesidad de aprovechar las oportunidades de los acuerdos del GATT. Aunque señalaba que para el país era muy difícil lograr ventajas competitivas internacionales en cereales y oleaginosas de ciclo corto, y debía ensayar con otros productos, incluidos los moluscos y crustáceos con mercados dinámicos y precios relativos favorables, además de las maderas, pulpas y celulosa. El aprovechamiento de esas oportunidades no significaba dejar de lado el desarrollo del mercado interno en algunos productos de bajo consumo per cápita (carne, lácteos, papa, arroz). Se requería entonces una estrategia de competitividad y de integración comercial que privilegiara la creación de ventajas en el mercado internacional, mantuviera niveles adecuados de protección a la producción nacional y estableciera mecanismos eficaces contra la competencia desleal.

Ello se lograría con el incremento de la inversión, la diversificación de la producción y la modernización de la gestión técnica y administrativa de las empresas. Lo que implicaba un claro esfuerzo de concertación entre el sector público y privado, y un marco normativo y de regulación del comercio externo e interno.

Las medidas para crear y desarrollar ventajas competitivas en el sector se relacionaban con la creación de un clima social más pacífico, equitativo y solidario; la ejecución de una política sectorial activa que creara y consolidara las ventajas competitivas y protegiera las actividades eficientes expuestas a

3 Estos documentos Conpes se pueden consultar en Presidencia de la República-DNP, *Las políticas de El Salto Social*. Documentos Conpes, tomos I, II y III, Bogotá 1994-1996, sin fecha de publicación.



distorsiones del mercado, apoyara la reconversión de los sectores no competitivos, concertara Acuerdos Sectoriales de Competitividad con el sector privado, y desarrollara la infraestructura económica indispensable para la competitividad.

Como programas sectoriales para la competitividad se definieron: la investigación y el desarrollo tecnológico, la capacitación de recursos humanos, incentivos a la inversión privada, el crédito, la comercialización, el comercio exterior, la protección a la propiedad intelectual, la regulación de los mercados y las normas de calidad, el fomento a la agricultura ecológica, el mejoramiento de la infraestructura física de comunicaciones, la promoción de un sistema de información moderno para el sector, la concertación y los acuerdos de competitividad por productos, el desarrollo de las cadenas productivas y las regiones con el apoyo de los Comités Regionales de Competitividad⁴.

2.4 Política ambiental y forestal

Esta política se proponía "avanzar gradualmente hacia el desarrollo humano sostenible, entendido como la ampliación de las oportunidades y capacidades productivas de la población que contribuyan a una mejor y mayor formación de capital social". La acción se dirigiría a garantizar la renovación de los recursos y la reorientación de su utilización económica [Presidencia DNP 1994-1996, tomo II, 428].

En la política ambiental se establecieron cinco objetivos básicos: promover una nueva cultura del desarrollo, mejorar la calidad de vida, promover una producción limpia, desarrollar una gestión ambiental sostenible y orientar los comportamientos de la población (Conpes 2750, diciembre 21 de 1994). Esta era una concepción integral que recogía las discusiones que los expertos en medio ambiente venían desarrollando a raíz de la creación del Ministerio del Medio Ambiente (Ley 99 de 1993) en el gobierno anterior.

Las estrategias suponían que el deterioro creciente del medio ambiente exigía una intervención activa y efectiva del Estado, apoyada por la sociedad civil y los sectores productivos, para "garantizar el derecho de todos a un medio ambiente sano y la incorporación de los costos ambientales del desarrollo,

⁴ Para los detalles de cada uno de estos programas, ver el Documento Conpes Social 2786 del 7 de junio de 1995. Buena parte de las acciones recomendadas se encuentran en los documentos Conpes anteriores, y por ello hay que analizarlos conjuntamente.

bajo los principios de reconocer los costos de la protección y la contaminación" (Conpes 2750). Las estrategias se centraban en la educación, la concertación para el aumento del capital social, la gradualidad, la ejecución de las políticas nacionales con gestión descentralizada, la participación ciudadana, y el apoyo científico y tecnológico.

Las acciones que proponía desarrollar se agruparon en dos frentes: el mejoramiento ambiental y las acciones instrumentales. En el primero se contempló la protección de ecosistemas frágiles, mejor agua, mares y costas limpias, más bosques, mejores ciudades y poblaciones, una política poblacional y una producción limpia. En materia instrumental se previeron acciones en educación y concientización ambiental, fortalecimiento y puesta en marcha del Sistema Nacional Ambiental, SINA, y creación del sistema de información e investigación ambiental, planificación y ordenamiento ambiental, además de la cooperación global.

El documento Conpes 2834 (enero 31 de 1996) estableció los lineamientos de la política de bosques, que se complementaría con la política de conservación de áreas protegidas y la de conocimiento, uso sostenible y conservación de la biodiversidad. La política de bosques comprendía los ecosistemas boscosos y las áreas de aptitud forestal, los factores sociales que interactúan con éstos, las actividades de conservación, uso, manejo y aprovechamiento de los bosques, y los aspectos institucionales que inciden directa o indirectamente en los factores mencionados [Presidencia DNP 1994-1996, tomo III, 325].

El objetivo de la política de bosques era "lograr una uso sostenible de los bosques con el fin de conservarlos, consolidar la incorporación del sector forestal en la economía nacional y mejorar la calidad de vida de la población". Se partía del principio de que los bosques son un recurso estratégico de la nación cuyo desarrollo y uso compromete al Estado y a la sociedad civil. Se formularon cuatro estrategias: modernizar el sistema de administración de los bosques; conservar, usar y recuperar los bosques; fortalecer la investigación, la educación y la participación ciudadana; y consolidar la posición internacional en materia de bosques.

2.5 La política de participación y equidad para la mujer

Se siguió avanzando en la política para la mujer con diversos enfoques y en distintos ámbitos. Durante el gobierno de Samper se consolidó el propósito de buscar la igualdad entre hombres y mujeres, enunciado desde mediados de los ochenta cuando el Estado enunció por vez primera políticas para las mujeres rurales. El gobierno de Gaviria hizo avances, reestructuró las acciones del



Estado y abrió camino a los postulados que el documento Conpes 2726, del 30 de agosto de 1994 puso a consideración del país, con la idea de que si bien se había avanzado en la situación de la mujer en los últimos cuarenta años, la desigualdad tenía varias expresiones, que se reflejaban en los indicadores de pobreza, empleo, ingresos, protección en salud, violencia e impunidad, y debilidad institucional.

La política se orientaba a atender los problemas coyunturales y estructurales que reproducen la cultura de la desigualdad, y a construir un sistema institucional para operacionalizar la política. Sus objetivos eran múltiples y buscaban integrar la perspectiva de género a las políticas sectoriales mediante la creación y el fortalecimiento de una oferta institucional de acciones y servicios que discriminara en favor de la mujer. Las mujeres pobres tendrían prioridad en los programas sectoriales, así como en la Red de Solidaridad Social⁵.

La coordinación y el seguimiento de las acciones de la política estarían a cargo de la Dirección Nacional para la Equidad de la Mujer adscrita a la Presidencia de la República, que contaría con una Comisión Asesora [Presidencia DNP 1994-1996, tomo I, 285-295].

En agosto de 1997, el documento Conpes 2941 analizó los avances de esta política y recomendó ajustes que perfeccionaban las estrategias y los programas.

2.6. Ajustes al sistema nacional de cofinanciación

Estos se definieron en el documento Conpes 2791, del 21 de junio de 1995, para seguir fortaleciendo la cofinanciación como mecanismo financiero complementario para apoyar la ejecución de proyectos de competencia territorial con recursos no reembolsables del presupuesto nacional. Este sistema había sido perfeccionado por el gobierno de Gaviria tomando como referente la experiencia del Fondo DRI, al que reestructuró como fondo de cofinanciación mediante el Decreto 77 de 1987.

Según el Conpes, el sistema nacional de cofinanciación debía basarse en los principios de descentralización y autonomía territorial, articulación con las

5 La Red de Solidaridad Social fue creada por el documento Conpes 2722 del 10 de agosto de 1994, como un conjunto de programas dirigidos al mejoramiento de la calidad de vida de los grupos más pobres y vulnerables, y fue adscrita a la Presidencia de la República; la ejecución de los programas estaría a cargo de las entidades nacionales y territoriales. Dentro de sus programas estaba el Plan de Empleo Rural de Emergencia para apoyar la política de desarrollo rural campesino, y el bono alimentario para niños en edad escolar no cubiertos en hogares comunitarios (área rural).

políticas nacionales, promoción y consolidación de la cultura de proyectos, equidad regional en la asignación de recursos y participación comunitaria. El sistema evidenciaba limitaciones en su funcionamiento que se manifestaban en su bajo nivel de ejecución, a las que clasificó en problemas relacionados con la formulación de proyectos, de canales de acceso, de mecanismos y procedimientos, y de orden institucional.

Se propusieron varias líneas de acción para superar esos problemas, entre ellas: financiar estudios de preinversión para promover la cultura de proyectos; establecer programas de capacitación y asistencia técnica para identificar, preparar y evaluar proyectos; estipular que en caso de que los municipios más pequeños tuvieran trabas de los departamentos (las Udecos) para acceder a los recursos podrían acceder directamente a los fondos de cofinanciación; decidir que las matrices de cofinanciación se basaran en la categorización municipal; estudiar la posibilidad de asignar cupos de globales a las grandes ciudades; diseñar metodologías sectoriales simplificadas; establecer excepciones al trámite normal para proyectos de emergencia; estudiar ajustes a los comités departamentales de cofinanciación (Codecos) para ampliar la participación de los representantes regionales [Presidencia DNP 1994-1996, tomo II].

2.7 Plan nacional de alimentación y nutrición

El país había abandonado las políticas de seguridad alimentaria y nutricional desde comienzos de los años ochenta, cuando se suspendió el Programa PAN sin claras razones. Las conferencias internacionales que la FAO promovió desde 1992 se habían ocupado de la seguridad alimentaria y ratificado la necesidad de adelantar programas de alimentación y nutrición en países pobres con bajos niveles de ingreso y dificultades de producción. Colombia no era ajena a esa situación, y los indicadores de pobreza, consumo de alimentos, desnutrición, deficiencias en la producción de algunos alimentos básicos y problemas de calidad e inocuidad de los alimentos llevaron a que el gobierno de Samper retomara las políticas en este campo, así estuviesen sesgadas hacia la seguridad nutricional.

El documento Conpes 2847 del 29 de mayo de 1996 aprobó el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición 1996-2005, cuyo objetivo era "contribuir al mejoramiento de la situación alimentaria y nutricional de la población colombiana, en especial de la más pobre y vulnerable, integrando acciones multisectoriales en las áreas de la salud, nutrición, alimentación, agricultura, educación, comunicación y medio ambiente" [Presidencia DNP 1994-1996, tomo III].

Este plan estableció líneas de acción en seguridad alimentaria para los hogares y grupos vulnerables; en protección del consumidor mediante el control de



la calidad y la inocuidad de los alimentos; en prevención y control de las deficiencias de micronutrientes; en prevención y tratamiento de las enfermedades infecciosas y parasitarias; en promoción, protección y apoyo a la lactancia materna; en promoción de salud, alimentación y estilos de vida saludables; en evaluación y seguimiento de los aspectos nutricionales y alimentarios; y en la formación de recursos humanos para ejecutar las políticas de alimentación y nutrición. El Ministerio de Agricultura quedó a cargo de diseñar y coordinar el Proyecto de Seguridad Alimentaria para la Familia Rural, con la responsabilidad de incorporar objetivos de seguridad alimentaria en los programas que desarrollaban las instituciones del sector.

2.8 Ajuste a la política de comercialización agropecuaria

Los procesos de comercialización agropecuarios sufrieron importantes modificaciones con el proceso de apertura, y la eliminación del monopolio de compras e importación del Idema y la política de precios de sustentación. La crisis del Idema se profundizó con los cambios del primer quinquenio de los noventa, hasta llegar a una situación de no retorno, como la describía el documento Conpes 2884 del 20 de noviembre de 1996 [Presidencia DNP 1994-1996, tomo III].

El gobierno de Samper ratificó la política de comercialización agropecuaria que había definido el gobierno anterior, y que la Ley 101 de 1993 precisó en materia de las funciones del Estado: "La política de comercialización agropecuaria está orientada a fomentar el desarrollo y la modernización de los mercados, adaptando sus objetivos e instrumentos de acción a las condiciones de desarrollo que prevalecen en el sector, con el fin de mejorar la eficiencia de los recursos y la efectividad de las acciones".

Se establecieron algunos programas de intervención: incentivos para almacenar excedentes estacionales de producción a partir de 1997, usando la experiencia del arroz en 1996; compensación de costos de transporte a los agricultores de zonas marginales; mantenimiento de los precios mínimos de garantía y el pago de compensaciones para prevenir riesgos de quiebra de los productores en situaciones coyunturales que deprimieran los precios; incentivos a los entes municipales, las comunidades beneficiarias, las cajas de compensación y las cooperativas, para que recibieran del Idema y se hicieran cargo de la administración y operación de las despensas; mejoramiento de la eficiencia y eficacia del Fondo Emprender para incentivar la modernización y el desarrollo de la infraestructura de comercialización de productos agropecuarios; y mantenimiento de los aportes de capital semilla para la creación de fondos de estabilización de precios.

En materia institucional se ordenó la liquidación del Idema y se solicitó al Ministerio de Agricultura que, antes del 31 de marzo de 1997, presentara una propuesta de organización para ejecutar la política de comercialización (es decir, de una entidad que sustituyera al Idema).

El documento Conpes 3004 de mayo de 1998 evaluó los nuevos instrumentos de política (incentivo al almacenamiento, apoyo a los costos de transporte, apoyo directo y ayuda a los damnificados por el fenómeno del Niño en el Pacífico), consideró que los de estabilización eran adecuados y sugirió ajustes a la operación del Fondo Emprender para mejorar su eficiencia. El documento concluía que no se necesitaba una nueva entidad para administrar los nuevos instrumentos de comercialización, tema que podía manejar el Ministerio de Agricultura.

2.9. Plan nacional de desarrollo alternativo, Plante

El Conpes aprobó el Programa de Desarrollo Alternativo el 12 de octubre de 1994 (Conpes 2734) y definió sus mecanismos de gestión y coordinación; el Programa quedó a cargo de la Consejería Presidencial para la Política Social y, en el ámbito regional, bajo la dirección de un delegado en calidad de coordinador regional, con apoyo de los Consejos Municipales de Rehabilitación y de Desarrollo Rural, creados durante los gobiernos de Barco y Gaviria.

El Plan buscaba brindar una alternativa económica de vida, dentro de la ley, a los pequeños productores que erradicaran sus cultivos ilícitos. Este plan se limitaba a las zonas de economía campesina e indígena, en las que se formularían y ejecutarían proyectos para crear oportunidades lícitas de ingresos, mejoramiento de la calidad de vida, conservación del medio ambiente, y fomento de los valores éticos y culturales para la convivencia pacífica, con base en la participación comunitaria [Presidencia DNP 1994-1996, tomo I, 393].

El Conpes definió así esta política: "el desarrollo alternativo se entiende como el complemento indispensable de la política de erradicación de los cultivos ilícitos durante el actual gobierno, y no solamente como un conjunto de acciones aisladas dirigidas a mejorar las condiciones de vida e ingreso de los productores involucrados en la siembra de dichos cultivos" (Conpes 2799, agosto 23 de 1995)⁶. Y estableció cuatro estrategias: de contingencia, de desarrollo

⁶ Este Conpes de 1995 se denominó Plan Nacional de Desarrollo Alternativo II, y es el mismo documento que aparece en las Políticas del Salto Social, tomo I, como documento gubernamental sin numerar y sin fecha.



alternativo normalizado, de desarrollo regional permanente, y de comunicaciones y divulgación. El Plante se mantuvo como un programa presidencial con una gerencia.

El documento Conpes 2896 de diciembre de 1996 amplió la cobertura territorial del Plante con la incorporación de los municipios de Tibú y Santa Helena (Santander); y el Conpes 2835 de febrero de 1996 evaluó la política e identificó sus principales problemas y soluciones.

2.10. Política para el desarrollo de la pesca y la acuicultura

La política para este sector buscaba proyectar esta actividad económica con base en la estructura que creó la Ley de pesca de 1990, que se venía ejecutando a través del INPA, pero se redefinió su objetivo: "dinamizar al sector pesquero y acuícola para que se adecue a los procesos de integración económica y aproveche las oportunidades que ofrece la apertura de mercados, con criterios de equidad social, competitividad económica y sostenibilidad ambiental, mediante la utilización de modelos estratégicos e institucionales descentralizados" (Conpes 2959, octubre de 1997)

Y se trazaron estrategias en las siguientes áreas: investigación y desarrollo tecnológico, ordenamiento pesquero y acuícola, desarrollo de mecanismos de fomento y apoyo a la modernización de la producción, formación de recursos humanos, promoción y negociación en materia comercial, aspectos legales e institucionales para el ordenamiento y administración de los recursos pesqueros y acuícolas.

3. PRINCIPALES ACCIONES DE POLÍTICA AGRARIA

3.1 Modernización y competitividad

Adecuación de tierras

En este campo se continuaron las políticas iniciadas en los dos gobiernos anteriores para modernizar el campo con criterios de competitividad. Todas las acciones que se emprendieron cumplían los lineamientos de política establecidos a comienzos de la década, con algunos ajustes para sortear situaciones de crisis en algunos cultivos. En ese sentido, se culminaron acciones y procesos emprendidos en el gobierno anterior, y se perfeccionó el proceso de apertura manteniendo una protección al sector con el uso de instrumentos creados anteriormente. La estructura básica de la política sectorial fue definida claramente a finales del gobierno de Gaviria.

Se terminó de reglamentar la política de adecuación de tierras adoptada con la Ley 41 de 1993, y se empezó a ejecutar en 1995, a través de varias resoluciones del Consejo Superior de Adecuación de Tierras (Consuat). Se reglamentaron los porcentajes de incentivos para las inversiones según el tamaño de los predios y el tipo de obras, y se definió un subsidio para pequeños productores equivalente al 50% del valor de la inversión que recuperaría el gobierno. Este porcentaje se modificó cuando se unificaron estos subsidios y los del ICR en un 40% del valor del proyecto (Resolución 25, noviembre de 1994, y 06 de abril de 1995). Además, se definieron los criterios para la elegibilidad y la prioridad de proyectos, y se establecieron los requisitos que deberían acreditar las entidades públicas y privadas para que el Consuat las autorizara como organismos ejecutores de adecuación de tierras.

Cabe resaltar la importancia de la iniciación del proyecto Alto Chicamocha en el segundo semestre de 1995, que cubría 6.800 ha y beneficiaba a 2000 usuarios; y la ampliación, complementación y rehabilitación de varios distritos, entre ellos los de Coello, Saldaña, Prado, Sevilla y María la Baja. Continuó la pequeña irrigación, con un crédito del BID. Se expidieron directrices y normas sobre asociaciones de usuarios de los distritos y los porcentajes de recuperación de inversiones por estudios de preinversión, medio ambiente y servicios complementarios; la capacitación del Sena para los usuarios fue una actividad continua. Nuevos empréstitos del BID (US\$140 millones) y OECF del Japón (US\$69,8 millones) respaldaron las acciones de adecuación en este período, durante el cual se continuó con la entrega del manejo y la administración de los distritos a los usuarios.

Pero la política de adecuación de tierras tuvo dificultades que reconoció el mismo gobierno [Ministerio 1998], como las limitaciones de presupuesto (en 1995-1998 el presupuesto asignado sólo llegó al 39,6% del programado), las institucionales (problemas de adaptación a la Ley 41, la transformación del Himat en el INAT y la puesta en marcha del Fonat); culturales, legales y normativas (dificultades en la reglamentación de la ley y de interpretación de las normas). Hasta mediados de 1988 sólo se habían construido 13.500 ha de las 110.000 planeadas para grandes proyectos, y se habían rehabilitado 18.000 ha de distritos existentes, menos del 40% de la meta [Jaramillo 2002, 134].

Crédito

El gobierno de Samper renunció a un crédito por 250 millones de dólares del Banco Mundial, que se había acordado para fortalecer a Finagro con el compromiso de liberar todas las tasas de interés para el sector a partir de 1995.



Las altas tasas de interés que prevalecían desde 1992 llevaron al gobierno a considerar inconveniente ese acuerdo en el contexto del país y del sector. Se mantuvo un DTF+4 para el crédito a pequeños y hasta DTF+8 para otros créditos, al tiempo que se permitió aplicar el crédito de Finagro para toda la cadena agroalimentaria.

La reglamentación del crédito prosiguió con resoluciones de la Comisión Nacional de Crédito, y se abrieron nuevas líneas, entre las que cabe mencionar las destinadas a financiar la retención de vientres de bovinos, el crédito directo para los Fondos Ganaderos, el programa especial de crédito para capital de trabajo en apoyo al programa de reinserción para grupos desmovilizados, las de redescuento para compra de tierras (Ley 160 de 1994) y el programa especial de crédito para beneficiarios del Plante, con un margen de redescuento del 100%. Se incluyó a los Fondos de Estabilización de precios como sujetos de crédito, se abrió una línea para agroindustria con el fin de que se pudieran hacer pagos anticipados de cosechas, y una línea de capital de trabajo para comercialización y agroindustria que servía para financiar los costos de los insumos para transformación primaria, y en adecuación de tierras la cobertura de financiación se extendió al 100%, incluyendo las inversiones a nivel extrapredial.

Se fortaleció el FAG, que había sido creado por la Ley 69 de 1993, y se propuso hacer más ágil su operación mediante su descentralización, que consistía en trasladar al intermediario financiero la responsabilidad de calificar la elegibilidad de los proyectos que podía garantizar y desembolsar los créditos sin previa autorización del FAG, con base en la evaluación global de riesgos por actividad productiva y regiones en vez de una evaluación individual (Resolución 020, septiembre de 1995, Comisión Nacional de Crédito) [Ministerio 1995]. Aún en 1996 se consideraba que el desarrollo de este instrumento era incipiente.

El ICR se empezó a consolidar en 1995, con la unificación del incentivo a la adecuación de tierras y la decisión de incluir la compra de maquinaria y equipo para la mecanización de los procesos productivos entre los rubros elegibles para recibir el incentivo, lo cual buscaba elevar la competitividad de la agricultura. Por su parte, la Ley 139 de junio de 1994 estableció un subsidio del 50% al costo de establecimiento de plantaciones forestales con especies introducidas y del 75% para nativas, y del 50% del costo de sostenimiento en los primeros cinco años, con lo que empezó a operar el Certificado de Incentivo Forestal, CIF. En 1995 se decidió usar el 3% de los recursos del CIF para la investigación de la Conif en semillas forestales autónomas.

La difícil situación que enfrentaron muchos agricultores con la apertura y la crisis del sector a comienzos de los noventa se manifestó, en 1995 en un

grave problema de elevada cartera vencida. En abril de 1995 (Decreto 670), se adoptó un plan de alivio para las vigencias de 1995 a 1997, con \$46.000 millones, mediante el cual los deudores podían diferir el pago a diez años, con un subsidio a la tasa de interés (en promedio reducía el valor actual de la deudas en un 50% para los que tenían créditos vencidos al 31 de diciembre de 1994 y con una mora no inferior a 180 días). En 1996, el Congreso aprobó un proyecto de ley que establecía el Fondo de Solidaridad Agropecuaria para asumir deudas de los productores: de los pequeños se asumiría la totalidad del capital y los intereses, en sumas inferiores o iguales a cinco millones de pesos; para deudas entre 5 y 10 millones se adquiría el 25% del capital y la totalidad de los intereses. También se inició la refinanciación de deudas cafeteras con recursos del Ministerio de Agricultura (Ley 223 de 1996).

Pese a la crisis financiera de la Caja Agraria, se le siguieron apropiando recursos para capitalizarla y mantenerla como banco de desarrollo rural y darle estabilidad financiera.

En 1996 (Ley 262 del 23 de enero), se estableció que las cooperativas especializadas en ahorro y crédito y las cooperativas multiactivas (con secciones de ahorro y crédito) autorizadas por Dancoop podían acceder al redescuento en Finagro. Sin embargo, la aplicación de esta norma encontró muchas dificultades institucionales, y durante el gobierno de Samper no se pudo hacer efectiva esa norma.

El seguro agropecuario, que se estableció en 1993, sólo se puso en práctica a partir de 1996, con la contratación de estudios para establecer su factibilidad.

Investigación y transferencia de tecnología

En 1994-1995, el Ministerio de Agricultura asumió el liderazgo en el diseño de las políticas de investigación y desarrollo tecnológico mediante la reestructuración que aprobó el Decreto 1279 de agosto de 1994, el cual fijaba los objetivos de la política. Se propuso fortalecer el Consejo Nacional del Programa de Ciencia y Tecnología Agropecuaria de Colciencias como órgano asesor del ministerio en el diseño y formulación de políticas, con la función de definir criterios de asignación de recursos para investigación y de acreditar a las entidades ejecutoras. En conjunto con Colciencias, se creó el grupo de gestión en ciencia y tecnología agroalimentaria como Secretaría Técnica del Consejo, se definió un modelo de optimización del sistema y se diseñó un plan estratégico indicativo para ciencia y tecnología.



En junio de 1995 se firmó un empréstito del Banco Mundial por 51 millones de dólares para la ejecución del Pronatta y financiar proyectos de investigación y transferencia que mejoraran la competitividad y la sostenibilidad de las pequeñas explotaciones. Con este empréstito se acordaron algunos ajustes, como el traslado de la responsabilidad de coordinación del componente de desarrollo tecnológico del programa al Ministerio (Resolución 812, diciembre de 1994), y la creación de la Unidad Coordinadora de Pronatta, que empezó a operar en 1995, para lo cual adoptó una regionalización consistente con los Corsas (Consejos Regionales de Secretarías de Agricultura), se adoptó la libre concurrencia para cofinanciar proyectos, se definió un esquema de demanda regional y local con financiación de dos componentes iniciales: desarrollo tecnológico (transferencia de tecnología a pequeños) y fortalecimiento institucional (capacitación tecnológica y metodológica, y sistemas de información). Para 1998 se contaba con un portafolio de 350 proyectos.

Continuó el apoyo a Corpoica y el fortalecimiento de las Umatas como parte del Sintap; los programas regionales de investigación empezaron a fortalecerse con una mayor articulación a los programas nacionales, y se conformaron las Juntas Regionales para concertar y establecer la prioridad de las demandas locales. Se mantuvo en funcionamiento a los Creced, así como el apoyo a Conif y a la Corporación Internacional de Investigación en Agricultura Biológica, CIAO. Prosiguió el traspaso de funciones del ICA a Corpoica; para el primer semestre de 1995 se había completado el traslado de infraestructura, laboratorios y equipos logísticos. También se mantuvo el apoyo a otras entidades mediante convenios con el Ministerio, que aportaba recursos, entre ellas Cenicaña, el Centro de Desarrollo Tecnológico de la Sericultura (CDTS), el Centro de Mecanización Agrícola de Bucaramanga (CMBA), el IICA, la Asociación Colombiana de Agricultura Biológica y Ecodesarrollo (ACABYE).

Con Corpoica y el ICA se elaboró el plan de modernización de la ganadería, cuyo principal componente era la tecnología, y el cual ha servido de guía a las políticas y acciones que ha emprendido el gremio ganadero.

Desde 1994, Colombia venía actuando como donante del Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional (GCIAR) a través de convenios con el CIAT. Así el país podía incidir en la definición de prioridades y modalidades de investigación y facilitar el aprovechamiento de los resultados obtenidos en los 19 centros internacionales de investigación que operan en los países en desarrollo.

Fondos de Fomento

Los fondos parafiscales se crearon en los años sesenta a imitación del Fondo Nacional del Café. La ley 101 de 1993 ratificó este instrumento y le dio mayor alcance en la política. Estos fondos pasaron a cumplir parte de las funciones que desempeñaba el Ministerio de Agricultura y sus entidades adscritas y vinculadas, sobre todo actividades de fomento y modernización productiva y comercial. En 1998 funcionaban doce fondos parafiscales en el sector, además del cafetero, y manejaban un presupuesto significativo. Siete de ellos fueron creados entre 1994 y 1998: los de frijol soya, de leguminosas de grano, palmero, hortifrutícola, algodónero, avícola y de porcicultura. Con recursos de estos fondos, autorizados por las normas, los gremios que los administran avanzan en su fortalecimiento y modernización institucional.

La Ley 101 de 1993 autorizó a los fondos parafiscales para usar los recursos en investigación, transferencia de tecnología y asistencia técnica; adecuación de la producción y control sanitario; organización y desarrollo de la comercialización; fomento de las exportaciones; apoyo a la regulación de la oferta y la demanda, y programas económicos, sociales y de infraestructura [Minagricultura 1998, 221].

Comercialización y agroindustria

En desarrollo de la Ley 101 de 1993 se empezaron a otorgar incentivos al sector privado para la creación y fortalecimiento de empresas comerciales de transformación primaria de productos mediante aportes de capital semilla y financiamiento de la preinversión en asocio con productores y entidades territoriales. Para ello, la Junta Directiva del Idema creó, por Acuerdo 005 de marzo 15 de 1994, el Fondo de Inversiones para Capital de Riesgo en Empresas Comercializadoras y de Transformación Primaria de Productos Agropecuarios y Pesqueros, como una cuenta especial denominada Fondo Empezar.

El fortalecimiento financiero de este Fondo se aprobó en el Documento Conpes 2723 sobre modernización agropecuaria de agosto de 1994, que amplió su cobertura e impacto y decidió que su actividad se orientara prioritariamente a proyectos asociativos para la modernización tecnológica de los centros de acopio, con el fin de convertirlos en centros de distribución integral, para lo cual podía financiar preinversión hasta un 50%; además, podía financiar gestión de empresas comerciales, invertir capital semilla (el cual no debía superar el 49% del capital social suscrito), financiar la asistencia técnica y la asesoría para el establecimiento, la puesta en marcha y la



consolidación de empresas donde el Fondo invirtiera [Minagricultura 1995, 55-56]. En 1995 ya había 35 proyectos en estudio y se iniciaba la actividad del Fondo.

En 1996 se definió un Plan de Reactivación del Fondo Emprender que definió las áreas operativas de gestión; identificó la tipología de proyectos objeto de coinversión del Fondo, y focalizó las zonas y características de la intervención. Esta medida buscaba resolver los problemas en las relaciones entre agentes y la falta de claridad en el manejo de ese instrumento.

El Idema continuó interviniendo en algunas cosechas nacionales en zonas marginales, como compras de última instancia, y otorgó compensaciones a los productores. Además, acudió en apoyo de los productores de fique en 1996 ante la crisis de la industria que usaba esa fibra como insumo, y continuó las obras de las plantas de silos y centros de acopio. Además, mantuvo su programa de mercadeo social y distribución detallista, con apoyo a las comunidades para motivar el abastecimiento a través de tiendas comunitarias.

Ante la liquidación del Idema, ordenada en 1997 (Decreto Extraordinario 1675, junio 27 de 1997), el apoyo a la comercialización (costos de almacenamiento de excedentes estacionales, costos de transporte en zonas apartadas con problemas de acceso a los mercados) quedó bajo responsabilidad del Ministerio de Agricultura (Decreto Ley 1675 de 1997). Además, las medidas de apoyo a los productos más afectados por la apertura económica y la crisis del sector, que debían desaparecer en el corto plazo, también fueron trasladadas al Ministerio. Los precios de intervención desaparecieron en 1996 cuando aún operaban en las zonas Plante, y fueron sustituidos por los incentivos al almacenamiento y al transporte ya mencionados.

El Decreto 2439 de 1994 impuso el requisito de un visto bueno para la importación de carne de pollo, algunos cereales y sus derivados, semillas oleaginosas, aceites y grasas y alimentos concentrados para animales.

Los Fondos de Estabilización de Precios contaron con el aporte de capital semilla de parte del Estado, en particular el de algodón y cacao.

El decreto 397 de marzo de 1995 expidió normas para regular los intereses públicos en los mercados mayoristas, y estableció mecanismos especiales para la vigilancia de las corporaciones de abastos. En diciembre de 1992 (Decreto 2140) se había de reducir la participación del Estado en las sociedades de comercialización mayoristas de los grandes centros de consumo urbanos. La ley 101 de 1993 prorrogó el plazo hasta diciembre de 1994, y luego se extendió a diciembre de 1996, para concentrarse en los proyectos de modernización de la comercialización, a través de incentivos [Minagricultura 1996, 98]. En 1997, el Estado tenía participación en ocho de las diez centrales de

abastos, y continuó apoyándolas con aportes para concluir la infraestructura en Mercar de Armenia y Surabastos de Neiva, además de la capitalización de Cenabastos⁷, la central de Cúcuta.

La Corporación Colombia Internacional siguió en su empeño de apoyar el desarrollo de la comercialización y la producción agroindustrial para los mercados externos. Empezó a consolidar programas y proyectos en servicios de gestión y certificación de calidad, en ampliación de la acreditación, en capacitación, en servicios de asistencia técnica y en transferencia de tecnología, acuerdos de cooperación técnica y desarrollo de proyectos en el sector hortifrutícola. Para esta última actividad, creó en 1995 la empresa Promagro S.A., con un aporte del 47,2% del capital, 30% del IFI y el resto de inversionistas privados, con un capital pagado de \$1.350 millones, una empresa demostrativa y multiplicadora de proyectos intensivos en mano de obra y alta tecnología en zonas de economía campesina.

Para la inversión de Promagro se eligieron los espárragos, mangos y cítricos. En 1997, la CCI invirtió en Agrícola Palacé, para la producción de espárragos, beneficiándose de la ley Páez (Ley 218 de 1995), que eximía a Agrícola Palacé del impuesto de renta por 10 años.

Hacia 1998, la CCI estaba en el proceso de montar el Sistema de Información Estratégica para el sector –SIESA–, que integraba cinco subsistemas: el de información tecnológica de productos hortifrutícolas; el de normas técnicas, fitosanitarias y ambientales; el de información de precios mayoristas; el de información comercial, y el de inteligencia de mercados.

La CCI también creó en 1994 el primer Centro de Servicios para el sector hortifrutícola del distrito de riego Roldanillo-La Unión-Toro, y pensaba crear otro en la costa Atlántica, idea que finalmente no se llevó a cabo. El primero funcionó unos pocos años y no hubo compromiso del sector privado y los entes territoriales para impulsarlo, luego se abrió otro en Pereira, que funcionó durante varios años.

En 1993, el Decreto 2269 creó el Sistema Nacional de Certificación, cuyo cumplimiento exigía la creación de una red de laboratorios, pruebas y ensayos, y que fue un instrumento básico para las actividades que emprendió la CCI. A través suyo, esa entidad empezó a certificar la calidad en pesca, producción orgánica y papa, e inició la promoción del Sistema HACCP (sistema

⁷ Las centrales donde el Estado tenía inversiones eran: Cavasa, Cali; Cenabastos, Cúcuta; Centroabastos, Bucaramanga; Corabastos, Bogotá; Granabastos, Barranquilla; Mercar, Armenia; Mercasa, Pereira; Surabastos, Neiva. Ver *Memoria del Ministro de Agricultura 1997-1998*, p. 150.



de análisis de peligros y puntos críticos de control). El sistema de aseguramiento de la calidad se reglamentó mediante la Resolución 140 de febrero de 1994. En 1997, la CCI se asoció a la Federación Internacional de Movimientos de Agricultura Ecológica, IFOAM, que daba aval internacional a sus certificaciones.

La Bolsa Nacional Agropecuaria fue un instrumento muy útil en el desarrollo de mecanismos para la modernización de la comercialización, y a fines del siglo mostró capacidad institucional para emprender la innovación de los instrumentos de financiación y la modernización del sistema. En 1994 definió un plan trienal con base en una plataforma estratégica que le permitió avanzar en su posicionamiento corporativo.

En 1997 se definió la liquidación del Idema, que iba quedando sin funciones, sumido en una crisis financiera y administrativa que lo llevó al colapso. Ante ello, el gobierno creó el Fondo de Comercialización de Cosechas con \$7.000 millones para apoyar la comercialización de soya, arroz, algodón y maíz que tenían dificultades de mercadeo, y otorgar compensaciones a los productores en zonas con problemas. La administración de ese fondo se cedió al IICA en 1998, por convenio con el Ministerio de Agricultura.

Acuerdos de integración comercial

En diciembre de 1994 se expidieron las Decisiones Andinas 370 y 371 para establecer una Unión Aduanera y el Sistema Andino de Franja de Precios. Colombia estuvo atenta al desarrollo de estas normas que comprometían a su sector agropecuario. El Ministerio señaló en 1995 que no se podía considerar que existía la Unión Aduanera porque Perú no se había vinculado a la zona de libre comercio.

No había un acuerdo entre los países sobre el Arancel Externo Común, y existían diferencias en la forma en que cada uno de ellos aplicaba el sistema de franja de precios. Se había avanzado más en la integración de Colombia con México y Venezuela que con sus socios andinos. Y cabe señalar que el país mantuvo la posición de negociar con Mercosur actuando como zona andina en vez de que cada país actuara por su cuenta (documento Conpes 2876, 7 de junio de 1995) en el caso de los productos agropecuarios. Pero Bolivia decidió negociar unilateralmente con Mercosur, y Venezuela hizo intentos similares para la zona de libre comercio con ALADI, vulnerando los intereses de Colombia [Minagricultura 1996, 111-112].

A partir del 20 de abril de 1995 empezaron a regir los compromisos que Colombia adquirió con la OMC en virtud de la Ley 170 de diciembre 15 de

1994, que aprobó la suscripción del acuerdo multilateral que creaba la OMC. El proceso de adecuación de la política agropecuaria a ese acuerdo y de las notificaciones respectivas se inició el 31 de junio de 1995. Se notificó la política de absorción de cosechas como Medida en Materia de Inversiones Relacionadas con el Comercio, MIC, para aplicar ese instrumento durante cinco años prorrogables de acuerdo con el tratamiento diferenciado para los países en desarrollo. Esta medida creó problemas con la comunidad internacional [Minagricultura 1996, 108]. Mediante la Resolución 362 del 13 de septiembre de 1995 se precisó el procedimiento que debía seguir el Ministerio para aprobar los vistos buenos o permisos de importación. En septiembre se notificó a la OMC la administración de las importaciones y el 20 de marzo de 1996, el cumplimiento de los compromisos de acceso corriente y mínimo. Igualmente se cumplió ante la OMC con la revisión de la política comercial 1990-1995 y con la notificación de las ayudas internas a la producción y la subvención a las importaciones.

El Sistema Andino de Franja de Precios se puso en marcha en 1995 mediante el Decreto 547 de 1995. El ministerio aplicó la cláusula de salvaguardia para las importaciones de arroz procedentes de Vietnam en septiembre de 1994 (Decreto 2084), pues el precio no era compatible con las condiciones de costos mundiales. Y el 25 de mayo de 1995 el Consejo Superior de Comercio Exterior suspendió las importaciones de arroz de Venezuela hasta diciembre de 1995 (Resolución 04), y como la Junta del Acuerdo de Cartagena consideró que esa disposición discriminaba a Venezuela, el ministerio de Agricultura decidió someter las importaciones al otorgamiento de un visto bueno (Decreto 2353 del 25 de diciembre de 1995). Con esto demostraba que el país estaba dispuesto a defender algunos productos agrícolas de las prácticas desleales o no transparentes, pues en el caso de Venezuela se alegó que había sobreabastecimiento del mercado doméstico y una notable diferencia de precios.

También se aplicaron los derechos correctivos para las importaciones de azúcar provenientes de Venezuela (Decreto 1050 de 1995), pues ese país importaba azúcar con gravámenes menores a los que aplicaba Colombia, y luego la introducía al país a menor precio. Y el 22 de julio de 1996 se añadieron a la franja de precios andina los trozos de pollo, los hígados grasos comestibles de pato, ganso o pintada (Resolución 412). A su vez, la Decisión Andina 403 de abril de 1997 armonizó la franja de precios para el maíz amarillo, y en abril de 1998 para la leche. Los pisos de la franja andina de precios se modificaron en abril de 1997 para recoger los precios altos que prevalecieron en 1996.

En mayo de 1997 se acordó un proceso de desgravación de productos agropecuarios con el Acuerdo de Complementación Económica que se firmó



con Chile. La desgravación se haría en cinco nóminas, a partir de julio de 1997 y finalizaría en el año 2012.

3.2 Política de gasto social rural

Reforma agraria y desarrollo rural

En este campo, el Salto Social se fijó como metas redistribuir un millón de hectáreas para beneficiar a 75.764 familias, 64.336 campesinas y 11.428 indígenas, y titular cinco millones de hectáreas baldías para 103.778 familias [Minagricultura 1998, 49]. El ministerio calculó que incluyendo las apropiaciones para 1998 apenas se cumpliría el 34.4% de los compromisos, es decir, 286.859 hectáreas para 22.292 familias (el 29% de las que se habían planeado).

Según el Ministerio, el cumplimiento de las metas se vio afectado por la incipiente operatividad de los Comités Departamentales de Desarrollo Rural y Reforma Agraria y del Consejo Municipal de Desarrollo Rural, el condicionamiento de la aprobación del crédito de tierras para otorgar el subsidio para la negociación de predios, la falta de un sistema de información de precios y los recortes sucesivos del presupuesto. Es decir, la operación del mercado de tierras (subsidio a la compra) tuvo serias resistencias institucionales, y se encontraron dificultades para aplicar los instrumentos [Jaramillo 2002, 132-133; Rojas 1999; Höllinger 1999].

En el cuadro de la página siguiente se presenta el número de hectáreas que ingresaron al Fondo Nacional Agrario entre 1990 y 2.000, allí se observa la reducción paulatina de las tierras disponibles para entregar a los campesinos e indígenas.

Durante el gobierno de Samper se decidió establecer zonas de reserva campesina en los departamentos de Guaviare, Caquetá, Putumayo y sur de Bolívar. Con ese fin se expidió el Decreto 1777 (octubre de 1996) reglamentario de la Ley 160 de 1994, como consecuencia de las marchas campesinas de las zonas cocaleras del segundo semestre de 1996, que presionaron para que se reglamentara dicha ley. El decreto definió los objetivos económicos, ambientales y políticos de las Zonas de Reserva Campesina, su ámbito económico y geográfico y la acción interinstitucional de soporte [Fajardo 2002, 81-86].

Estas reservas se iniciaron a finales de 1997 en la zona del Pato-Balsilla (Caquetá) y en el Guaviare (municipios de San José, El Retorno y Calamar). La del sur de Bolívar (municipios de Arenal y Morales) sólo se estableció a finales de 1999. Para ello se iniciaron las gestiones para contratar un empréstito del Banco Mundial por valor de 5 millones de dólares que financiaría la preinversión y la inversión en las zonas indicadas.

TIERRAS INGRESADAS AL FONDO NACIONAL AGRARIO Y ENTREGADAS EN LA MODALIDAD
CAMPELINOS E INDÍGENAS 1990-2000
(HECTÁREAS Y NÚMERO DE FAMILIAS)

Año	Tierras ingresadas	Familias beneficiadas	Superficie entregada
1990	86.508	8.118	137.366
1991	55.604	5.463	91.748
1992	97.459	5.048	81.266
1993	68.062	5.843	86.944
1994	93.565	5.470	80.522
1995	56.173	6.684	90.388
1996	100.557	5.473	84.433
1997	69.080	4.006	59.482
1998	44.463	2.303	34.963
1999	17.983	1.095	13.166
2000	15.212	1.120	13.187

Fuente: "Evaluación e impacto de los programas de Reforma Agraria 1962-2001, Incora, Colombia, tierra y paz, Bogotá 2002.

Una parte de la estrategia de desarrollo rural consistía en otorgar subsidios en dinero o en especie para apoyar a las familias de bajos ingresos en el mejoramiento de las viviendas y el acceso a los servicios del Estado, a través del Programa de Vivienda Rural, Vivir Mejor, que administraba la Red de Solidaridad Social. El programa entregaba subsidios y contaba con la participación de la comunidad en todas sus etapas. Hasta abril de 1998 se habían beneficiado 192.138 familias en 659 municipios, con subsidios de \$232.000 millones en 2.413 proyectos.

El Programa de Desarrollo Integral Campesino -PDIC- inició su ejecución en 1991 y culminó en 1996. Mediante la cofinanciación del Fondo DRI se realizaron 12.038 proyectos por un valor de 641,4 millones de dólares en los seis años, recursos que se destinaron principalmente a extensión agropecuaria e infraestructura; el 64% de las inversiones se hizo en los municipios menos desarrollados (categorías 1 a 3 del Sistema) que representaban el 51% del total de municipios del país [Minagricultura 1998, 75]. La descentralización del servicio de asistencia técnica a través de las Umatas fue clave en este programa. Durante la ejecución del PDIC se suprimieron las oficinas regionales del DRI y se crearon las UDECOS (Unidades Departamentales de Cofinanciación).

El Fondo DRI ejecutó el proyecto Plan Pacífico con un crédito del BID para el desarrollo sostenible de la región del Pacífico, que se focalizó en los municipios más pobres. El proyecto se aprobó en 1994 y su ejecución empezó en 1995.



Durante el gobierno de Samper se inició el diseño de la fase IV del Fondo DRI con la asesoría del IICA y se avanzó en la aprobación del perfil I del programa para 1998-2000; el BID mostró interés en financiarlo con 100 millones de dólares y el documento Conpes 2964 fijó los criterios para esta fase. La propuesta se encaminaba a financiar planes de desarrollo municipal elaborados con participación comunitaria, incentivar la disciplina y la eficiencia fiscal en los municipios y promover el desarrollo municipal para las actividades productivas.

Sin embargo, los problemas políticos que enfrentó el gobierno impidieron que este crédito externo se concretara, el Fondo DRI se quedó sin recursos nuevos en 1998 y empezó a debilitarse aceleradamente hasta que en el gobierno de Pastrana prácticamente desapareció como programa para las economías campesinas. Las apropiaciones para este fondo, que llegaron a 127.573 millones de pesos en 1995, descendieron paulatinamente a 56.837 en 1997 y a marzo de 1998 se habían apropiado 51.321 millones.

Como se observa más adelante, en el cuadro sobre normatividad básica, en este período se expidieron varias las normas básicas para reglamentar los fondos de cofinanciación, entre ellos el Fondo DRI⁸.

Programa de zonas Plante, PGE y PMD

El plan de Generación de empleo rural sólo se ejecutó en cerca del 49%, unos 63.000 millones de pesos, a través del Fondo DRI. Con este plan se adoptó una política agresiva de fomento a la economía solidaria y a la pequeña propiedad privada mediante el Plan Nacional de Microempresas, la política de desarrollo campesino y el apoyo a las artesanías. Lo más concreto de este programa fue la gestión de un empréstito por 26 millones de dólares con el FIDA (Contrato de Préstamo 426-CO) para apoyar el desarrollo de Pademer, que entró en vigencia el 30 de junio de 1997, y la Unidad Técnica Nacional para su ejecución, que empezó a operar en octubre de ese año.

El Programa de Modernización y Diversificación de la economía campesina (PMD) se concentró en productos que estaban en crisis (fique, tabaco negro, yuca, tomate, caña panelera, leche y otros), para cubrir aspectos de

⁸ En los cuadernillos Serie Fortalecimiento Institucional, editados por el Fondo DRI-Ministerio de Agricultura entre 1995-1998 se encuentran los detalles de las reglamentaciones del Fondo, su reglamento operativo y documentos claves de consulta. También se puede consultar la revista *Vida Rural* que editó el Fondo DRI durante el gobierno de Samper, con análisis y temas de debate sobre desarrollo rural.

asistencia técnica, recursos naturales, pequeña irrigación, investigación, maquinaria y equipo y diversificación de cultivos. La ejecución del PMD estuvo a cargo del Fondo DRI.

En cuanto al Plante, en 1996 el BID aprobó un crédito para desarrollo alternativo por 90 millones de dólares que se desembolsarían en cuatro años, para brindar alternativas económicas de vida a los campesinos e indígenas afectados por la producción y el tráfico de estupefacientes. Las inversiones se realizaron a través de la Red de Solidaridad Social y fueron ejecutadas por las entidades descentralizadas, participaron casi todas las entidades del sector con sus respectivos programas para impulsar proyectos productivos. Se realizó en 96 municipios de los diez departamentos con mayor incidencia de cultivos ilícitos.

Fondo Capacitar

Este fondo fue creado por la Ley 30 de 1988 de reforma agraria para que fuera administrado por el Incora, después pasó a manos del ministerio por los problemas de ejecución. Sus objetivos eran apoyar y fomentar la organización y la capacitación campesina e indígena, así como la gestión empresarial a través de la financiación o cofinanciación de proyectos ejecutados por las organizaciones campesinas.

Los recursos asignados al Fondo fueron inestables, en 1995 se asignaron 5.000 millones, 2.000 millones en 1996, 3.330 millones en 1997 y 3.300 en 1998. Estos recursos se dedicaron al fortalecimiento de las organizaciones, la participación política y las instancias democráticas de decisión, temas sociales, desarrollo agro-empresarial y productivo. Su ejecución se concentró en Anuc, Anmucic, ACC, Cecora, Fanal, Fensuagro, Festracol, Fenacoa y Onic. El Ministerio no logró descentralizar la asignación de estos recursos en las organizaciones locales y regionales, y se mantuvo la política de entregarlos a las organizaciones nacionales para financiar sus programas.

Mujer rural

La Oficina de Mujer Rural del Ministerio de Agricultura adelantó acciones para fomentar la equidad y la participación de la mujer rural desde agosto de 1994. Estas consistían básicamente en adoptar criterios de equidad en la ejecución de recursos de las principales entidades del sector a través de convenios, asignaciones directas a proyectos de mujer rural (empleo, microempresas, fortalecimiento empresarial, capacitación), adecuación de la oferta institucional



(crédito, investigación, transferencia de tecnología, asistencia técnica, comercialización, reforma agraria, educación, etc.). También emprendió acciones de prevención y atención a mujeres y familias rurales en situación de conflicto armado en coordinación con la Cruz Roja, la oficina del Alto Comisionado para la Paz, la Fiscalía General de la Nación, las Naciones Unidas y Anmucic.

Subsidio familiar campesino

La Caja de Compensación Familiar Campesina, Comcaja, continuó desarrollando sus programas de seguridad social campesina. En 1998 tenía 156.471 trabajadores afiliados, de los cuales 91.434 recibían el subsidio en dinero (el 58.4% del personal que laboraba en 12.429 empresas afiliadas) [Minagricultura 1998]. Además, tenía programas en educación en varios colegios de Comcaja, inversiones para turismo social, vivienda de interés social con subsidios, y desarrollaba algunas actividades de comercialización, microempresas y salud.

Alimentación y nutrición

En desarrollo del Plan Nacional de Alimentación y Nutrición definido por el Conpes en 1996, la única actividad que emprendió el Ministerio fue la ejecución de un proyecto en Risaralda, a través de CIAO, para elaborar programas de producción ecológica con recursos genéticos locales que complementarían la dieta alimenticia de cien familias. Además se implementó un plan de contingencia en seguridad alimentaria para desplazados en las zonas de reubicación, que beneficiaba a 700 familias. El Plan estaba sesgado hacia la nutrición y pasó desapercibido para el Ministerio de Agricultura, que no se comprometió con las actividades que se le encargaron.

El contrato social rural

La preocupación del gobierno de Samper por la situación social del campo se evidenció en el proceso que inició la ministra Cecilia López para llamar la atención sobre dicha problemática, que se había ignorado en las políticas del período anterior. Al lado de la política productiva y de las que se adoptaron para ayudar a los sectores de productividad media y a los que se encontraban en crisis, se emprendió una política para mejorar la situación del sector más desfavorecido de la población rural, que culminaría en una estrategia para volver los ojos al campo. El resultado fue la Cumbre Social Rural [Minagricultura 1966, 217-235], un mecanismo para discutir la situación del sector agropecuario

y del campo en general, cuyas reflexiones aclararon la problemática rural del momento y se tradujeron en propuestas para solucionar los problemas del sector y en la firma del Contrato Social Rural⁹ [Minagricultura 1996].

Con la firma del Contrato Social Rural (junio de 1996) se adoptaba un esquema nuevo para el desarrollo de la política social en las zonas rurales. Como señaló la ministra Cecilia López, el contrato pretendía ser "una nueva carta de navegación que oriente el desarrollo rural del país de cara a un nuevo milenio". Allí se estipuló que las necesidades de la población rural debían ser atendidas de manera integral e intersectorial por las entidades competentes, lideradas y coordinadas por el Ministerio de Agricultura.

En el contrato se formularon los siguientes principios [Minagricultura 1997, 222-224]:

- ✱ Definir claramente una opción por el campo como elemento fundamental para el desarrollo del país. Esta opción significa que el sector rural se debe considerar estratégico para el avance de la Nación y la superación de las profundas desigualdades y conflictos que afectan a Colombia, y esencial para lograr una sociedad unida, que privilegie el desarrollo integral, con equidad de género y generacional.
- ✱ Esta nueva concepción rescata la solidaridad social como elemento de avance de toda la sociedad entera y como factor que permita superar las grandes desigualdades sociales y construir una nación unitaria sobre bases de equidad y tolerancia. Por ello es necesario establecer compromisos y hacer transferencias efectivas y urgentes del medio urbano al rural.
- ✱ En este nuevo contrato social, el Estado debe ser protagónico y garante del progreso rural.
- ✱ Este nuevo compromiso implica abandonar la concepción de que en el campo sólo es posible desarrollar programas agroproductivos, para promover el desarrollo integral del ámbito rural, la provisión de servicios sociales en los pequeños municipios y corregimientos, proporcionar la infraestructura requerida y fomentar las actividades productivas rurales, agropecuarias, industriales y de servicios.
- ✱ La sociedad en su conjunto debe participar en la generación de los elementos indispensables para superar los conflictos que vive el mundo rural y obstaculizan su desarrollo económico y social.

⁹ Los documentos de la Cumbre Social Rural se publicaron en Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, *Una mirada social al campo*, Bogotá, 1996.



- ✱ El mundo rural no es una llanura homogénea en la que se puede aplicar un conjunto de políticas similares para todo el territorio.
- ✱ El modelo de desarrollo económico, político y social implícito en este contrato debe ser productivo, humano y sostenible, no sólo en relación con el medio ambiente, sino en términos de equidad social y productividad económica. Dentro de un marco de racionalidad económica, el desarrollo debe ampliar el capital social de la comunidad rural.
- ✱ La institucionalidad de este modelo de desarrollo se sustenta en la promoción de la democracia participativa, como marco de gestión pública y fundamento de las relaciones entre la sociedad civil y el Estado. Es impostergable un ajuste institucional.
- ✱ La concertación entre el Estado y la sociedad civil organizada es el mecanismo idóneo para lograr las metas de desarrollo, la democracia y la convivencia nacional.

Para implementar el modelo se propusieron varias estrategias y políticas: una reforma agraria integral; la modernización de la actividad productiva agropecuaria y no agropecuaria; políticas de pacificación, de financiamiento y de crédito; un ajuste institucional que privilegiara la participación de la comunidad organizada; y la superación de la visión simplista de lo rural. Las entidades y organizaciones participantes asumieron compromisos que se concretaron en un plan de acción para 1997 y 1998, y la formación de un comité de seguimiento¹⁰.

Uno de los objetivos de las propuestas era revertir la tendencia a la reducción de los cultivos transitorios, para restablecer los niveles de producción adecuados en las regiones y los productos que pudieran satisfacer las condiciones de competitividad en el largo plazo. También se buscaba consolidar la producción de algunos cultivos permanentes y las actividades pecuarias que mostraban un adecuado posicionamiento en los mercados internos y externos. Además, se pretendía aumentar la eficacia y la eficiencia en el uso de los recursos públicos, y mejorar los niveles de productividad, empleo, ingresos y calidad de vida de la población rural.

En 1999, Absalón Machado señaló que si bien el contrato había llamado la atención sobre lo rural, sus ejecutorias eran pobres e insuficientes frente a la crisis institucional y política, y la acentuación de la violencia. El mismo Ministerio evaluó así el contrato:

¹⁰ Los principios y las estrategias también están consignados en el documento Conpes 2934 de junio de 1997.

La coordinación interinstitucional se inicia, cuando los presupuestos de las entidades y ministerios ya estaban elaborado y en ejecución en 1996; el ajuste fiscal de 1997, afectó de manera considerable los programas del Contrato Social Rural en las entidades del sector agropecuario; lentitud e ineficiencia en la incorporación de los componentes del Contrato Social Rural; dificultades para que las entidades territoriales asuman sus responsabilidades frente al Contrato Social Rural (autogestión); el carácter coyuntural del Contrato Social Rural al no incorporarse el Contrato Social rural dentro del Plan Nacional de Desarrollo, tanto los ministros, como las regiones, no le dan prioridad [Minagricultura 1997, 265-266].

Los recursos y la voluntad de las entidades iban en dirección contraria a la del contrato. Su manejo era tan engorroso y difícil que el Ministerio de Agricultura recomendó en 1997 que su ejecución fuera coordinada por el Departamento Nacional de Planeación, como concertación suprasectorial. El cumplimiento del contrato se fue extinguiendo a medida que el gobierno de Samper llegaba al término de su mandato.

Por último, es conveniente resaltar que el documento Conpes 2934 de 1997, que analizó los avances y resultados del Contrato Social Rural, recomendó conformar una Misión Social Rural para "construir una nueva visión del espacio rural que considere su diversidad en lo productivo y en lo social, y proponer un nuevo esquema de relación con lo urbano. Sobre estas bases, la Misión planteará alternativas de política de desarrollo rural más ajustadas al contexto de la globalización y de la realidad social que vive el campo colombiano" [DNP, Conpes 2934, 22]. Esta Misión fue coordinada por el IICA y consignó en diez volúmenes el trabajo que se le encomendó. Su labor culminó al final del gobierno de Samper y el gobierno siguiente desconoció ese esfuerzo técnico y académico que había consultado a los actores sociales y a las regiones.

3.3 Descentralización

Por Resolución 460 de octubre de 1997 se organizó el Sistema Nacional-Regional de Planificación del Sector Agropecuario y Pesquero para adelantar labores de concertación y coordinación en la ejecución de las políticas y articular las entidades nacionales con los entes territoriales. Este sistema se diseñó después de muchos intentos que no tuvieron acogida en el Ministerio. La Resolución 460 reconoció el papel estratégico de las Secretarías de Agricultura y buscó fortalecerlas, sin mucho éxito.

También se puso en marcha una estrategia de divulgación de la política sectorial para dar a conocer los instrumentos de la política de modernización.



El fondo DRI trató de fortalecer las entidades territoriales, apoyando a las Udecos de los diferentes departamentos, y la capacidad de gestión de los municipios.

En abril de 1996, en el ministerio se estableció la Unidad de Gestión para el desarrollo de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural –CMDR– que apoyaría la política de participación y concertación comunitaria de las sociedades rurales. Esa unidad se concentró en cuatro actividades: a) coordinación y ajuste institucional, de la cual se derivó la Directiva presidencial 04 de junio de 1996 para que las entidades crearan, apoyaran y fortalecieran a los CMDR, y un documento de política sobre el tema; b) caracterización y seguimiento a la gestión de los CMDR, en la que diseñó una línea de base y un sistema de seguimiento; c) capacitación, acompañamiento y asesoría directa a los CMDR, labor que desarrolló conjuntamente con organizaciones campesinas, ONG, Secretarías de Agricultura, y equipos regionales interinstitucionales; d) promoción y comunicación para el fortalecimiento de los CNDR.

4 CAMBIOS INSTITUCIONALES

En esta sección sobre cambios institucionales reseñamos las normas y la formulación de políticas que determinaron las acciones en la esfera pública. Además de las principales leyes y decretos, incluimos los documentos de política emanados del Conpes, que expresaban la intencionalidad de la política. No se incluyen muchas resoluciones del gobierno que reglamentaban o aclaraban aspectos específicos contenidos en leyes y decretos. Y como es lógico, mencionamos las normas sobre creación, reestructuración y supresión de organizaciones públicas.

En los cuadros siguientes se presenta un listado de las principales normas y documentos de política relacionados directamente con el sector agropecuario y rural, aunque se omiten muchas que tuvieron incidencia en el desempeño sectorial, como las normas y políticas en materia área social, infraestructura, sector industrial y conflicto.

PRINCIPALES NORMAS DEL SECTOR AGROPECUARIO¹¹

Normas del sector agropecuario	
Ley 165 de 1994	♦ Aprobó el Convenio sobre Diversidad Biológica
Decreto 1277 de 1994	♦ Creó y organizó el IDEAM
Decreto 1278 de 1994	♦ Estructura y funciones del INAT
Decreto 1279 de 1994	♦ Reestructuró el Ministerio de Agricultura
Decreto 2110 de 1994	♦ Creó el Consejo Nacional de Competitividad
Decreto 2439 de 1994	♦ Estableció mecanismos de control de las importaciones agropecuarias
Decreto 2487 de 1994	♦ Modificó los niveles del CERT
Decreto 2524 de 1994	♦ Estableció un descuento arancelario para importación de algunos productos agrícolas
Decreto 2620 de 1994	♦ Modificó la composición de las juntas directivas del DRI y el Inat
Decreto 2621 de 1994	♦ Amplió la cobertura de los beneficiarios de la cofinanciación, incluyendo las organizaciones campesinas o comunidades organizadas
Decreto 2716 de 1994	♦ Sobre asociaciones campesinas
Ley 219 de 1995 y decreto 1526 de 1996	♦ Estableció la cuota de fomento algodonero y creó el Fondo de Fomento
Ley 243 de 1995	♦ Aprobó el Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales de 1961
Decreto 397 de 1995	♦ Definió los mercados mayoristas, sus objetivos, su promoción y creación, administración, operación y vigilancia
Decreto 274 de 1995	♦ Fondo de Garantías de la refinanciación cafetera
Decreto 547 de 1995	♦ Metodología, criterios y objetivos para sistema de franja de precios
Decreto 670 de 1995	♦ Programa de alivio a pequeños productores
Decreto 166 de 1995	♦ Estableció el Fondo Capacitar
Decreto 938 de 1995	♦ Modificó el Decreto 2716 de 1994 sobre Asociaciones Campesinas
Decreto 338 de 1995	♦ Creó el Comité Nacional de Cofinanciación
Decreto 1380 de 1995	♦ Asociaciones campesinas y adecuación de tierras
Decreto 1551 de 1995	♦ Cálculo de la contribución cafetera

Continúa

¹¹ En la *Memoria del Ministerio de Agricultura 1994-1995* se encuentra una serie de normas reglamentarias de la Ley 160 de 1994 sobre reforma agraria y diversas resoluciones emanadas del Ministerio sobre temas diversos; las resoluciones de la Comisión Nacional de Crédito de 1994 y 1995, y las referentes al Consuat del mismo período. Detalles similares de normatividad se encuentran en cada una de las Memorias de los Ministros del gobierno de Samper.



Continuación. Principales normas del sector agropecuario

Normas	
Decreto 2150 de 1995	♦ Reglamentó los Fondos de Cofinanciación
Ley 321 de 1996 y decreto 2255	♦ Administración de la cuota de fomento cacaotero
Ley 272 de 1996 y Decreto 1522	♦ Cuota de fomento porcícola
Decreto 472 de 1996	♦ Creó el Plante
Decreto 1777 de 1996	♦ Reglamentó las zonas de reserva campesina
Ley 299 de 1996 y decreto 331 de 1998	♦ Protegió la flora y reglamentó los jardines botánicos
Ley 301 de 1996	♦ Creó el Consejo Nacional Agropecuario y Agroindustrial
Decreto 2002 de 1996	♦ Reglamentó el Fondo de Solidaridad Agropecuaria
Decreto 1708 de 1996	♦ Reglamentó las actividades de extensión agropecuaria
Ley 302 de 1996	♦ Creó el Fondo de Solidaridad Agropecuario
Ley 321 de 1996	♦ Fijó las condiciones para la administración de la cuota de fomento cacaotero
Decreto 1827 de 1996	♦ Transformó el Fondo de Estabilización de Precios del Algodón
Decreto 2354 de 1996	♦ Organizó el Fondo Palmero
Ley 363 de 1997 y decreto 1615 de 1998	♦ Reformó la Ley 132 de 1994, Estatuto Orgánico de los Fondos Ganaderos
Decreto 1675 de 1997	♦ Suprimió el Idema
Decreto 1690 de 1997	♦ Suprimió dependencias del Incora
Ley 368 de 1997	♦ Creó la Red de Solidaridad Social y el Fondo Plante
Decreto 2377 de 1997	♦ Incentivos y apoyos directos a productores
Ley 395 de 1997 y Decreto Reglamentario 3044	♦ Declaró de interés nacional la erradicación de la fiebre aftosa

NORMATIVIDAD BÁSICA DEL CAMBIO INSTITUCIONAL SECTORIAL
DOCUMENTOS CONPES, AGOSTO 1994-AGOSTO 1998

Norma	Contenido
Conpes 2722, agosto de 1994	♦ Creó la Red de Solidaridad Social
Conpes 2723, agosto de 1994	♦ Programa de modernización agropecuaria
Conpes 2724, agosto de 1994	♦ Por una Colombia competitiva
Conpes 2726, agosto de 1994	♦ Definió la política de participación y equidad para la mujer
Conpes 2732, septiembre de 1994	♦ Plan nacional para la microempresa
Conpes 2734, octubre de 1994	♦ Plan nacional de desarrollo alternativo, Plante

Continúa

Continuación. Normatividad básica del cambio institucional sectorial.

Norma	Contenido
Conpes 2739, noviembre de 1994	♦ Política nacional de ciencia y tecnología
Conpes 2745, diciembre de 1994	♦ Política de modernización rural y desarrollo empresarial campesino
Conpes 2748, diciembre de 1994	♦ Plan estratégico exportador
Conpes 2750, diciembre de 1994	♦ Política nacional ambiental. Salto social hacia el desarrollo humano sostenible
Conpes 2762, enero de 1995	♦ Política de modernización y reconversión industrial
Conpes 2764, febrero de 1995	♦ Plan para la recuperación y manejo del Río Grande de la Magdalena
Conpes 2773, abril de 1995	♦ Programa de apoyo y fortalecimiento étnico de los pueblos indígenas de Colombia
Conpes 2786, junio de 1995	♦ Política de competitividad agropecuaria pesquera y forestal
Conpes 2791, junio de 1995	♦ Ajustes al sistema nacional de cofinanciación
Conpes 2847, julio de 1995	♦ Plan nacional de alimentación y nutrición
Conpes 2799, agosto de 1995	♦ Plan nacional de desarrollo alternativo II
Conpes 2804, septiembre de 1995	♦ Programa nacional de atención integral a la población desplazada por la violencia
Conpes 2834, enero de 1996	♦ Desarrollo sostenible, política de bosques
Conpes 2835, febrero de 1996	♦ Plante: documento de evaluación, problemas y soluciones
Conpes 2836, enero de 1996	♦ Distribución de recursos del Certificado de Incentivo Forestal
Conpes 2838, febrero de 1996	♦ Red de Solidaridad Social: evaluación y principales líneas de acción
Conpes 2858, julio de 1996	♦ Evaluó las políticas de inversión social rural y de competitividad agropecuaria
Conpes 2859, julio de 1996	♦ Autorizó a la Nación para contratar un crédito externo para el programa de apoyo al desarrollo de la microempresa rural
Conpes 2865, agosto de 1996	♦ Destinó y asignó recursos de cofinanciación y acciones para el fortalecimiento del sistema durante 1995
Conpes 2871, agosto de 1996	♦ Autorizó a la Nación para la emisión de bonos agrarios ley 160 de 1994, vigencias 1996 y 1997
Conpes 2874, agosto de 1996	♦ Evaluó la destinación de la participación de los municipios y resguardos indígenas en los ingresos corrientes de la Nación, vigencia 1995

Continúa



Continuación. Normatividad básica del cambio institucional sectorial.

Norma	Contenido
Conpes 2884, septiembre de 1996	♦ Ajuste institucional a la política de comercialización agropecuaria
Conpes 2892, diciembre de 1996	♦ Plan de desarrollo integral del Alto Patía
Conpes 2896, diciembre de 1996	♦ Nuevos municipios Plante
Conpes 2905, febrero de 1997	♦ Plante: evaluación 1996 y programación 1997
Conpes 2908, febrero de 1997	♦ Distribuye recursos del Certificado de Incentivo Forestal CIF
Conpes 2910, febrero de 1997	♦ Evaluó la política nacional ambiental hacia el desarrollo humano sostenible
Conpes 2924, mayo de 1997	♦ Sistema nacional de atención integral a la población desplazada por la violencia
Conpes 2934, junio de 1997	♦ Contrato Social Rural, avances y resultados
Conpes 2939, junio de 1997	♦ Autorizó a la Nación para contratar un crédito externo para financiar el fortalecimiento de la Red Ambiental en Colombia
Conpes 2941, agosto de 1997	♦ Avances y ajustes de la política de participación y equidad de las mujeres
Conpes 2942, agosto de 1997	♦ Evaluó la destinación de la participación de los municipios y resguardos indígenas en los ingresos corrientes de la Nación, vigencia 1996
Conpes 2953, septiembre de 1997	♦ Distribuyó recursos del Certificado de Incentivo Forestal, CIF para 1997
Conpes Social 040, septiembre de 1997	♦ Focalizó el gasto social
Conpes 2959, octubre de 1997	♦ Política para el desarrollo de la pesca y la acuicultura
Conpes 2963, octubre de 1997	♦ Autorizó a la Nación para contratar un crédito externo con la banca multilateral por US\$ 87 millones para financiar parcialmente el Programa Tecnológico y de Sanidad Agropecuaria
Conpes 2964, octubre de 1997	♦ Autorizó a la Nación para contratar un crédito externo con la banca multilateral hasta por US\$ 100 millones para financiar parcialmente el Programa Planes de Desarrollo Rural Municipal por parte del Fondo DRI
Conpes 2966, noviembre de 1997	♦ Evaluó el Plan Nacional para la Microempresa, PNM 1994-1998
Conpes 2967, noviembre de 1997	♦ Autorizó al INAT para establecer una planta silvoagrícola financiada con un crédito de la República Popular China

Continúa

Continuación. Normatividad básica del cambio institucional sectorial.

Norma	Contenido
Conpes 2973, diciembre de 1997	Distribuyó el situado fiscal y la participación de los municipios y resguardos indígenas en los ingresos corrientes de la Nación
Conpes 2982, enero de 1998	Balance de las inversiones y acciones de Cormagdalena, lineamientos y orientaciones para su gestión
Conpes 2986, febrero de 1998	Distribuyó recursos para el Certificado de Incentivo Forestal CIF, de reforestación y conservación para la vigencia 1998
Conpes 2987, febrero de 1998	Autorizó a la Nación para emitir bonos agrarios, Ley 160 de 1994, vigencia 1998
Conpes 3003, mayo de 1998	Autorizó a la Nación para contratar un crédito externo con la banca multilateral como parte de la financiación del programa mujer y desarrollo empresarial
Conpes 3004, mayo de 1998	Evaluó los nuevos instrumentos de política de comercialización agropecuaria

BIBLIOGRAFÍA

- DNP-MINAGRICULTURA. 1994a. "Programa de modernización agropecuaria y rural", Documento Conpes 2723, DNP, UDA-Minagricultura, 17 de agosto.
- . 1994b. "Política de modernización rural y desarrollo empresarial campesino", Documento Conpes 2745, DNP, UDA-Minagricultura, 7 de diciembre.
- . 1995a. "Política de competitividad agropecuaria, pesquera y forestal"; Conpes 2786, DNP, UDA-Minagricultura, 7 de junio.
- FAJARDO, DARÍO. 2002. *Para sembrar la paz hay que aflojar la tierra*, IDEA, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- HÖLLINGER, FRANK. 1999. "Del mercado de tierras al mercado de reforma agraria", Machado, Absalón y Suárez, Ruth, coordinadores, *El mercado de tierras en Colombia. ¿una alternativa viable?*, Cega-IICA- Tercer Mundo Editores, Bogotá.
- INCORA. 2002. *Colombia, tierra y paz. Experiencias y caminos para la reforma agraria. Alternativas para el siglo XXI. 1961-2002*, Bogotá.
- JARAMILLO, CARLOS FELIPE. 2002. *Crisis y transformación de la agricultura colombiana 1990-2000*, Fondo de Cultura Económica-Banco de la República, Bogotá.

- MACHADO, ABSALÓN. 1999. "Cambios en las políticas y en el sector rural. Desafíos y retos para los campesinos. El caso de Colombia", *Volver los ojos al campo*, Cinep-Alop-Ilsa, Bogotá.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL. 1995. *Memorias 1994-1995*, Bogotá.
- . 1996. *Memorias 1995-1996*, Bogotá.
- . 1997. *Memorias 1996-1997*, Bogotá.
- . 1998. *Memorias 1994-1998*, Bogotá.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL-FONDO DRI. 1995-1998. Serie Fortalecimiento Institucional, Bogotá.
- . 1995-1998. *Vida Rural*, varios números, Bogotá.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA-DNP. 1994. *El Salto Social. Bases para el Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998*, agosto, Bogotá.
- . *Las políticas de El Salto Social*, Documentos Conpes, tomo I, agosto de 1994-junio de 1995, Bogotá.
- . *Las políticas de El Salto Social*, Documentos Conpes, tomo II, agosto de 1994-junio de 1995, Bogotá.
- . *Las políticas de El Salto Social*, Documentos Conpes, tomo III, julio de 1995-diciembre de 1996, Bogotá.
- ROJAS, MANUEL. 1999. "Una mirada institucional de la negociación voluntaria de tierras rurales como estrategia de redistribución y equidad", Machado, Absalón y Suárez, Ruth, coordinadores, *El mercado de tierras en Colombia. ¿una alternativa viable?*, Cega-IICA- Tercer Mundo Editores, Bogotá.

POLÍTICAS AGRARIAS DURANTE EL GOBIERNO PASTRANA 1998-2002

Liliana Núñez¹

*Estudiante de la Maestría en Economía
Universidad Nacional de Colombia*

1. INTRODUCCIÓN

El papel del sector agropecuario parecía cobrar gran importancia a la luz de la política de paz del presidente Pastrana. No obstante, esta ilusión se fue desvirtuando rápidamente a medida que transcurría el gobierno: la reducida asignación presupuestal al ministerio y sus entidades, el fracaso de los diálogos de paz, la profundización de la crisis económica y sus consecuencias sobre el empleo, y el ambiente de incertidumbre general impidieron revertir la tendencia decreciente de la economía y el deterioro social que sufría el sector desde años atrás.

La política sectorial de este gobierno dio prioridad a los sectores con posibilidades de posicionarse en el mercado internacional, y con ese fin se organizaron convenios de competitividad, se hizo posible desarrollar actividades agrícolas por contrato y se estrenaron instrumentos para financiar al sector. Además, como parte de los compromisos del gobierno, se adelantó un proceso de reestructuración del Ministerio de Agricultura y, de manera paralela, se llevó a cabo el proceso de liquidación de la Caja Agraria y creación del Banco Agrario.

¹ Una primera versión de este documento hizo parte de su tesis de Maestría "Cómo se construye la política pública en el sector rural y cómo interviene la academia en ello", Facultad de Ciencias Económicas, Bogotá, 2004.



La política sectorial del período 1998-1002 estuvo a cargo de los ministros Carlos Murgas, en el primer año, y Rodrigo Villalba en los tres años siguientes. En este período la política sectorial tuvo un componente adicional, dirigido directamente por la Presidencia de la República con el respaldo económico de Estados Unidos: el Plan Colombia, que relativizó la política planteada inicialmente por el gobierno, y el papel de las entidades encargadas de su ejecución.

Durante el gobierno de Pastrana se desecharon totalmente las políticas y cambios institucionales propuestos por la Misión Rural, que había entregado sus resultados a finales del gobierno anterior. Es decir, se despreció un esfuerzo académico que buscaba interpretar de manera integral la problemática rural.

El objetivo de este documento es describir la política relacionada con el sector, los factores que incidieron en su formulación, los actores involucrados y sus resultados. Este análisis se efectúa mediante el examen de tres estudios de caso representativos de la política del cuatrienio, a partir de los cuales se construyen hipótesis acerca del desarrollo de cada una de las fases de la política.

2. DETERMINANTES DE LA POLÍTICA PÚBLICA

2.1. El plan de desarrollo

Durante la campaña presidencial Pastrana indicó que:

El gran cambio que estoy proponiendo es crear las condiciones para retomar el campo. Durante los últimos años abandonamos al campesino a su propia suerte y lo obligamos a competir con productos importados subsidiados cerrándole con ello el camino al trabajo honesto. Quiero plantearlo claramente: No necesitamos más helicópteros para fumigar nuestros campos, sino tractores para ararlos. No necesitamos armar a nuestros campesinos con pistolas o fusiles sino con semillas para sembrar y con agua para regar su tierra [Pastrana 1998, 45].

Sus intenciones acerca de la política para el sector rural se expresaban en frases como: no permitiremos más revaluación, protegeremos la producción agropecuaria del país, crearemos un centro de información y tecnología para el sector agropecuario, ofreceremos incentivos para la generación de empleos rurales, subsidiaremos a los campesinos sin tierra para que adquieran predios, pondremos en marcha un programa masivo de titulación de tierras, impulsaremos el crédito para la agricultura, reforzaremos el sistema de ciencia y tecnología agropecuaria, crearemos el certificado de capacitación rural y modernizaremos la producción agrícola tradicional [Pastrana 1998, 46,47].

Los gremios, a través de la Sociedad de Agricultores de Colombia-SAC, cuyo presidente era Jesús Antonio Bejarano, habían manifestado su interés en participar en el diseño de la política para el sector agropecuario [SAC 1998]. Esta idea se materializó en un documento que la SAC presentó al gobierno a finales de 1998, en el que además de hacer un diagnóstico del sector, se planteaba la necesidad de revalorar la agricultura y el desarrollo rural, junto con una agenda y propuestas de acción para el Estado.

En noviembre de 1998, el gobierno del presidente Pastrana publicó las Bases del Plan Nacional de Desarrollo, Cambio para Construir la Paz, 1998-2002, que sería el documento de referencia para la discusión y concertación del plan. En este documento se exponían los lineamientos generales de lo que sería la política pública durante el cuatrienio. En primer lugar, el diagnóstico concentraba la política en dos problemas cruciales: el conflicto social y el deficiente desempeño económico, y argumentaba que el modelo de desarrollo vigente era insostenible y que era necesario implementar una nueva alternativa que fuera el resultado de un compromiso general, fundamentada en el desarrollo del capital natural, el capital físico, el capital humano y el capital social como fuentes del crecimiento.

Dentro de las cuatro estrategias que proponía se destacan el desarrollo y la paz, y las exportaciones como motor de crecimiento. La primera de ellas hacía énfasis en el papel crucial del sector rural como principal escenario del conflicto y se hacía el primer anuncio del Plan Colombia y de su financiación mediante el Fondo de Inversiones para la Paz-FIP.

Para el sector agropecuario se definieron tres componentes de la política agropecuaria: cadenas productivas, desarrollo rural y cambio institucional. Además, se resaltó el papel protagónico que tendrían las alianzas productivas, el impulso a los sectores "estratégicos", y la reestructuración de las entidades relacionadas con la formulación y ejecución de la política.

Los gremios, a través de la SAC, reconocieron que el diagnóstico del sector se presentaba en las Bases del Plan era acertado, pero consideraron que la política que se proponía era insuficiente: "no se vislumbran políticas claras con respecto a la superación del estancamiento relativo del sector [...] no satisfacen los requerimientos y las expectativas para superar la crisis e iniciar la modernización, no se recibe una respuesta clara frente a la problemática socio-económica y ambiental, temas como el del empleo rural y el comercio exterior se limitan al diagnóstico" [SAC 1998, 78,79]. Y con respecto al diseño de la política, argumentaba:

Se pone de presente la individualidad de actuación entre los diferentes orientadores de política gubernamentales, lo cual ha sido la característica



particular del país en la última década, toda vez que los programas de desarrollo de las actividades que han de generar el ambiente propicio para la paz, se ven atropellados por la definición individual y unilateral de directrices comerciales adoptadas a la luz de simples esquemas de manejo arancelario, que no contemplan ni la realidad nacional ni la situación internacional en el corto, mediano y largo plazo [Sac 1998, 80].

Por su parte, un investigador del CEGA [Roldán 1998] señaló las debilidades de las Bases del Plan en relación con el proceso de descentralización, la educación y formación para el trabajo, y la presentación de una estrategia de desarrollo rural. Aunque su análisis no era una propuesta directa al Consejo Nacional de Planeación, el autor manifestaba el interés de "aportar algunos comentarios con el fin de contribuir crítica y constructivamente, a la puesta en marcha, fortalecimiento y posible reorientación de algunas de las iniciativas".

Una vez que el Consejo Nacional de Planeación redactó un informe que recogía los resultados de la concertación para el Plan de Desarrollo, el gobierno emitió el proyecto de Ley del Plan, que fue fuertemente criticado por no tener en cuenta los resultados del proceso de discusión y concertación.

En el foro: "¿Existe el sector rural para el Plan nacional de Desarrollo?", convocado por la Comisión Quinta del Senado de la República, al que asistieron parlamentarios del Senado y la Cámara, representantes de organismos nacionales vinculados al sector, autoridades de las instancias territoriales, representantes de los gremios y asociaciones relacionadas, se identificaron varias debilidades del plan: el desconocimiento de los procesos y problemáticas del sector rural en términos de la creación y acumulación de capital social, la superficialidad de la política sectorial, la falta de garantías de estabilidad de la inversión, de propuestas de incentivos fiscales y tributarios para reactivar la inversión rural y, además, que no tenía en cuenta sectores fundamentales para la generación de empleo y la seguridad alimentaria [Ospina 1998].

En ese mismo escenario, la SAC, manifestó su descontento porque el Gobierno había hecho caso omiso de las propuestas de política para el sector:

Lamentablemente, el Gobierno no tuvo en cuenta ni los planteamientos del Consejo (Consejo Nacional de Planeación), ni los de la SAC en el proyecto de Ley del Plan Nacional de Desarrollo, ante lo cual este resultó significativamente pobre en su propuesta de desarrollo productivo para el sector agropecuario... Todo indica que no fueron efectivos los procesos de concertación adelantados para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo [SAC 1998, 95].

Finalmente, los parlamentarios de la Comisión quinta del Senado presentaron a consideración de las plenarias del Congreso, una proposición sustitutiva de los capítulos sobre el sector agropecuario, que incluía entre otros temas: el

fortalecimiento de la educación, la cobertura en salud y una política comercial de transición. Esta propuesta fue acogida finalmente por el ente legislativo y aprobada en mayo de 1999, como parte del Proyecto de Ley No. 173.

Después de estas modificaciones, el objetivo de la política para el sector rural consignado en el Plan de Desarrollo Cambio para Construir la Paz se definió como: "integrar al sector rural mediante políticas que ofrezcan condiciones para el desarrollo competitivo, equitativo y sostenible del campo en su diversidad y complejidad" [DNP 1998, tomo II, 269].

Los principios rectores de las políticas expuestos en el plan fueron: 1) políticas sectoriales activas y transparentes, 2) cumplimiento de los acuerdos y compromisos internacionales suscritos por el país en materia de política comercial, 3) sostenibilidad ambiental económica y social, 4) descentralización y focalización y 5) gestión participativa.

Y las estrategias consistían en: alianzas estratégicas productivas y sociales, visión de cadena, ajuste institucional, focalización y reactivación de cultivos con potencial competitivo: algodón, maíz amarillo, yuca, papa, soya, cacao, tabaco, hortalizas, arroz y palma de aceite.

Camilo Aldana, entonces Director del CEGA, refiriéndose a la falta de un hilo conductor en el texto final del Plan, comentó que esto obedecía en buena parte a:

Los aportes durante el proceso de análisis participativo con la comunidad y, principalmente, por la movida discusión en las diferentes instancias del Congreso, en la que el texto es sometido a un inclemente proceso de debate y negociación, de reformas, recortes y añadiduras, al ritmo de los distintos intereses representados, directa o indirectamente, y a su capacidad de influencia y de lobby [Aldana 1999, 69].

2.2. Recursos para la financiación

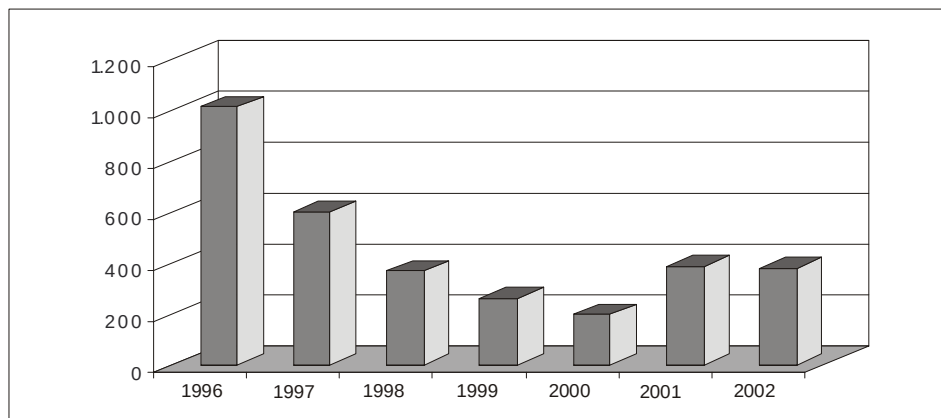
Entre los actores involucrados había consenso acerca del tema de los recursos para financiar la política pública en el sector agropecuario. Todos coincidían en que el presupuesto era muy escaso, y que así era imposible crear las condiciones para superar la crisis que señalaban todos los diagnósticos.

Las cifras indican un vertiginoso descenso del presupuesto para el sector: del 4,8% del presupuesto total de 1990 a sólo el 1,4% en 1999; esta tendencia decreciente se acentuó a partir de 1996, en contraste con la importancia presupuestal que adquirieron sectores como Defensa y Policía Nacional [Contraloría 1999]. El gráfico 1 muestra este descenso, aunque la apropiación para los dos últimos años presentó una leve recuperación.



GRÁFICO 1

APROPIACIÓN PRESUPUESTAL DEL SECTOR AGROPECUARIO*
PESOS CONSTANTES DE 1998¹



* Deflactado por el IPC Total Nacional, diciembre de 1998 = 100.

Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Dirección de Planeación y Seguimiento Presupuestal. Leyes de Presupuesto General de la Nación para las vigencias fiscales de 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000 y 2001. Para 2002: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección General del Presupuesto Público Nacional, División de Consolidación Presupuestal.

La caída del presupuesto del sector obedece, en parte, al proceso de minimización del Estado que se ha venido impulsando en el país en las últimas dos décadas, con el fin de transferir al mercado el papel de asignar los recursos. Esto se manifestó en la creación de Finagro y los Fondos Parafiscales, mediante los cuales el gobierno se exime de hacer desembolsos para crédito agropecuario y de asignar recursos públicos para inversión. El problema de este mecanismo de asignación de recursos es que no todos los productores del sector tienen acceso, debido a las inmensas desigualdades impuestas por la falta de infraestructura, las condiciones de pobreza, la falta de representantes de sus intereses en los espacios decisorios, etc. Según la Contraloría se dejaba por fuera del sistema al 70% de la población, mientras se privilegiaban sectores con capacidad de ofrecer garantías.

Otra explicación para la reducción de los recursos asignados al sector agropecuario era la ineficiencia de las entidades, que resultaban muy costosas y con unos resultados bastante deficientes; de modo que fueron el blanco del recorte presupuestal, sin reorientar el flujo de recursos al sector sino eliminándolo.

Una auditoría realizada por la Contraloría General de la República a cinco entidades que concentraban el 96% del presupuesto del sector en el período 1995-1999 mostró que se incrementaron los gastos de funcionamiento en detrimento de la inversión. Este análisis de las entidades ejecutoras indicaba que la relación funcionamiento/inversión pasó de 1/1,5 en 1995 a 1/0,6 en 1999 [Contraloría 1999]. En el cuadro 1 se presenta esta misma relación para el cuatrienio 1998-2002, y como se puede apreciar, entidades como el Ica, el Inpa y el Incora reportaron gastos de funcionamiento que duplicaban y en algunos casos triplicaban los gastos de inversión. Aunque cuando se incluye al Ministerio, la relación mejora a favor de la inversión, pero sigue siendo baja puesto que, en promedio, por cada peso de gastos en funcionamiento se gastaron 1,6 en inversión.

CUADRO 1

EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DEL SECTOR AGROPECUARIO
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO/INVERSIÓN

	1998	1999	2000	2001	2002
Gestión general	0,6	0,7	0,7	0,4	0,3
Ica	3,2	3,2	3,1	2,1	2,5
Incora	0,8	1,8	2,8	2,4	3,8
Inat	0,3	2,2	1,8	0,4	0,5
Inpa	1,4	1,3	3,6	1,5	5,5
Fondo DRI	0,1	11,8	10,4	0,0	0,1
Totales	0,5	1,2	1,1	0,5	0,5

Fuente: Cálculos con base en Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

En la asignación de recursos para crédito e inversión durante los dos primeros años de la administración Pastrana, se encontraron los siguientes inconvenientes [Contraloría 1999]:

- ✱ Atendiendo a los lineamientos del Plan de Desarrollo, se adjudicaron recursos cuantiosos que privilegiaban a algunos subsectores para elevar su competitividad, pero se olvidó por completo a los sectores económica y socialmente menos favorecidos, ignorando así su papel esencial en la construcción de la paz, uno de los pilares de ese gobierno.
- ✱ Se evidenció una clara privatización de los recursos públicos. Tal fue el caso de Fedegan con el mecanismo de capitalización o compra de acciones en cooperativas, con un capital social muy restringido.



- ★ Una baja probabilidad de socialización y apropiación, por parte de los sectores con mayor atraso tecnológico, de la oferta de investigación cofinanciada por el Estado.

2.3. Contexto internacional

La política agropecuaria del gobierno del presidente Pastrana estuvo claramente enmarcada en tres tendencias arraigadas en el nivel internacional desde años atrás. La primera, el creciente proceso de globalización y la orientación de la producción hacia el mercado externo. La segunda, claramente enunciada en el Plan de Desarrollo como uno de los principios rectores de la política: "el cumplimiento de los acuerdos y compromisos internacionales suscritos por el país en materia de política comercial". La tercera, la lucha antinarcóticos que Estados Unidos puso en marcha y patrocinó directamente, y que se ha intensificado en los últimos años.

La internacionalización de la economía daba paso a una nueva ola de preferencias y exigencias a los productos primarios que querían conquistar los mercados internacionales, en particular el norteamericano y europeo. Como ejemplos se pueden citar, entre otras: el aumento generalizado del consumo de frutas y verduras, la valoración de características específicas de los productos, como el tamaño y la frescura, la preferencia de cultivos orgánicos, la certificación ambiental de los productos y del proceso productivo. Estas exigencias reorientaron las políticas sectoriales en favor de aquellos productos que cumplían algunas de estas características y se consideraban de alto potencial exportador, como las frutas y hortalizas a través del Fondo Nacional Hortifrutícola.

Los compromisos comerciales se referían a los resultados de la Ronda de Uruguay, cuyas negociaciones habían comenzado en 1986 como parte de un conjunto de convenios del GATT, cuyo objetivo era limitar las acciones proteccionistas que cobraron fuerza a principios de los ochenta. Después de varios años de discusiones, el sector agrícola entró a formar parte del GATT en 1995, y quedó sujeto a sus normas y vigilancia. Los temas considerados en el acuerdo fueron: a) reducción de la protección y más fácil acceso de las importaciones a los mercados, b) menores ayudas internas a la agricultura, c) rebaja de subsidios a las exportaciones y d) nuevas regulaciones legales para la solución de diferencias. Dentro del acuerdo se estableció una agenda especial para los países en desarrollo, de modo que las medidas se implementarían de manera gradual desde 1995 hasta 2004.

Según el viceministro Arango, en materia de acuerdos internacionales, el gobierno Pastrana dedicó grandes esfuerzos a fortalecer la Comunidad Andina de Naciones (CAN). En particular, impulsó la idea de formular una Política Común Andina, PACA, que incluyera temas como el desarrollo agropecuario, el desarrollo rural y el medio ambiente, el perfeccionamiento de la unión aduanera, el fortalecimiento institucional y la actuación de los países en bloque.

En la lucha antinarcóticos, las acciones patrocinadas a través del Plan Colombia reflejan la importancia de este factor en las políticas internas del sector. Específicamente a través de los programas de sustitución de cultivos y la erradicación de cultivos proscritos.

3. LAS POLÍTICAS

La política agropecuaria, orientada desde el Ministerio de Agricultura, se sustentó en cuatro ejes: a) inversión y financiamiento, b) desarrollo tecnológico y sanidad agropecuaria, c) comercialización para la competitividad y d) desarrollo rural. A continuación se describen las políticas y acciones correspondientes a cada eje, de acuerdo con las memorias de los ministros al Congreso Nacional.

En el primer eje, inversión y financiamiento agropecuario, las políticas se dirigían a "incentivar a los productores, reactivar la inversión en el sector y facilitar el flujo de recursos para iniciar o afianzar las actividades productivas" [Arango 2003, 40]. Las políticas implementadas fueron:

- ★ Liquidación de la Caja Agraria y creación del Banco Agrario de Colombia, mediante el Decreto 1726 de junio de 1999. La nueva entidad, a diferencia de la Caja Agraria, se centraría en la financiación del sector agropecuario de manera oportuna y eficaz, sin generar pérdidas, y prestaría servicios bancarios en las zonas rurales.
- ★ El Incentivo a la Capitalización Rural (ICR) se amplió hasta un 40% para modernización de maquinaria y equipo, cultivos de rendimiento tardío con potencial exportador (entre ellos palma de aceite, cacao, frutales, caucho y espárragos), modernización de la cadena láctea, mejoramiento genético de la ganadería bovina y programas de corrección de suelos ácidos.
- ★ Se amplió la cobertura del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG); el gobierno nacional servía como garante hasta el 80% en el caso de asociaciones de pequeños productores, con lo cual trataba de impulsar el esquema de financiación colectiva. También se amplió al 60% para los medianos productores y al 50% para los grandes.

- ✱ Para dar solidez a estos instrumentos se creó la Cámara de Compensación de la Bolsa Nacional Agropecuaria, que actuaría como garante de los inversionistas y productores del sector agropecuario. A través de ella se implementaron para Operaciones Repo contratos Forward y la titularización de activos.
- ✱ El Decreto 967 de 2000 aprobó el Programa Nacional de Reactivación Agropecuaria PRAN. Su objetivo era rehabilitar a los productores sujetos de crédito y vincularlos nuevamente a la actividad productiva. Con esta misma idea se creó un PRAN específico para el sector cafetero.
- ✱ Se impulsó la agricultura por contrato buscando la asociación de pequeños productores con algún gremio, proveedor de insumos u otro agente capaz de recoger varias propuestas y presentar un proyecto único al banco para gestionar recursos. Los productos que participaron en esta modalidad fueron: arroz, sorgo, maíz, soya, fríjol y yuca.

El eje de desarrollo tecnológico y sanidad agropecuaria buscaba implementar mecanismos que elevaran la competitividad del sector; en esta dirección se orientaron las principales acciones:

- ✱ Corpoica organizó sus actividades en diez planes estratégicos correspondientes a los sistemas de producción de algodón, papa, frutales, caña panelera, hortalizas, plátano, ganadería bovina, agroforestal, y labranza y conservación de suelos y de ecosistemas regionales².
- ✱ Mediante una estrategia de acercamiento al sector privado, Corpoica comenzó a gestionar alianzas con sectores y empresas nacionales e internacionales. Estas alianzas se llevaron a cabo en los sectores de la papa, con una empresa multinacional para la comercialización; el algodón, con el Fondo Algodonero y el Ministerio de Agricultura para la generación de nuevas variedades y el manejo de plagas; y el maíz, con Semivalle para comercialización de híbridos.
- ✱ En el caso del ICA se adelantó un proceso de modernización del instituto que modificó su modelo organizacional (Decreto 1454 de 2001). En el área pecuaria se logró la certificación internacional de zonas libres de aftosa, con campañas de vacunación en los departamentos de la Costa Atlántica, Antioquia y algunos municipios del departamento de Caldas. En el

2 Ver detalles de los resultados por sistema de producción en Ministerio de Agricultura y Desarrollo rural (2002, cap. IV, pp.89-94).

área agrícola, los cultivos de flores y algodón se vieron beneficiados por las labores de protección sanitaria. Además, se encontró que el 97,2% de las semillas comerciales se encontraban dentro de las normas de calidad, lo que permitía avanzar en una producción competitiva y sostenible de alimentos.

- ✱ A través del Pronatta, se continuó facilitando el acceso de los pequeños productores agropecuarios a tecnologías competitivas y sostenibles: se aprobaron 295 proyectos; se puso en marcha la Red de Desarrollo Tecnológico Agropecuario, cuyo fin era generar espacios de concertación y negociación regionales para definir escenarios de desarrollo y establecer prioridades de inversión; y se inició la sistematización de las experiencias del Pronata.
- ✱ Mediante un nuevo convenio con el CIAT, se continuó apoyando la investigación y el desarrollo tecnológico para establecer sistemas de producción sostenibles en los Llanos Orientales y la Amazonia. Los aumentos de productividad se evidenciaron en los cultivos de yuca, maíz y pastos mejorados.
- ✱ Se formuló el Programa Nacional de Agricultura Ecológica (Pronae), con el fin de "apoyar a los productores ecológicos en el proceso de producción y en la comercialización, ofrecer una alimentación más sana a los consumidores, satisfacer la creciente demanda del mercado internacional y contribuir a la preservación del medio ambiente y los recursos naturales" [Ministerio 2002, 139]. Este programa llevó a expedir la resolución 0074 de 2002, en la que se establecían las directrices de todo el proceso de producción y comercialización de productos agropecuarios ecológicos; se trató de establecer un acuerdo de competitividad exportadora de productos ecológicos; y se comenzó a diseñar un marco regulador de un sistema de incentivos para la agricultura ecológica.
- ✱ Se decidió que los recursos de los Fondos Parafiscales³ se destinaran a investigación y transferencia de tecnología, asesoría y asistencia técnica; adecuación de la producción y control sanitario; organización y desarrollo de la comercialización. Algunos de ellos, como el Fondo de Fomento Cerealista asumieron el liderazgo en los procesos de modernización y mejoramiento de la producción, a través de programas de transferencia

3 Hasta diciembre de 2003 se habían creado trece fondos parafiscales que benefician a los siguientes sectores: algodón, arroz, cacao, cereales, frijol-soya, hortalizas y frutas, leguminosas, palma, panela, tabaco, avicultura, ganadería y leche, y porcicultura. Debe mencionarse también el Fondo Nacional del Café.



de tecnología y de investigación coordinada con Corpoica. Sin embargo, el Fondo Nacional del Ganado ha sido uno de los menos dinámicos en esta materia.

El eje de la comercialización para mejorar la competitividad se concibió como una estrategia para acceder a los mercados en mejores condiciones. Las políticas que agrupaba corresponden a las áreas de comercialización interna y externa, y se pueden resumir así:

- ✱ A través del Fondo de Comercialización de Productos Agropecuarios y Pesqueros, se dieron apoyos directos e incentivos al almacenamiento a los productores de algodón, leche, café y arroz.
- ✱ Los Fondos de Estabilización de Precios se usaron para garantizar el ingreso de los productores, regular la producción nacional y fomentar las exportaciones de bienes sujetos a fuertes ciclos de precios internacionales: algodón, cacao, azúcar, palma, leche y carne.
- ✱ Se destinaron recursos al Fondo Emprender, cuyo objetivo era dar apoyo a la creación y fortalecimiento de empresas de comercialización o de transformación primaria, en economías campesinas y zonas marginadas. Hoy, sin embargo, la mayoría de las empresas cofinanciadas afrontan problemas financieros y algunas de ellas han desaparecido.
- ✱ En el caso de Almagrario, se hicieron inversiones para adecuar la infraestructura que había dejado el Idema y facilitar sus operaciones como almacén de depósito y apoyo a la comercialización, en especial en lugares donde no había otros almacenes. Los productos más beneficiados fueron arroz, trigo y maíz.
- ✱ Se puso en funcionamiento el Observatorio de Competitividad Agrocadenas Colombia, para: "responder a las necesidades de información y análisis de los agentes públicos y privados comprometidos con la meta de la competitividad de las cadenas agroproductivas" [Ministerio 2002, 160]. Hasta el momento se han formado veinte cadenas productivas, sobre las cuales el observatorio ofrece los siguientes módulos temáticos: indicadores de competitividad, referenciamiento competitivo, inteligencia de mercados y componentes transversales. Además, se fortalecieron los siguientes sistemas de información: Sistema de Información del Sector Agropecuario y Pesquero Colombiano (Sisac), Sistema de Evaluaciones Agropecuarias por Consenso, Sistema de Información de Precios del Sector Agropecuario (Sipsa), Sistema de Información Geográfica (SIG), así como el Sistema de Inteligencia de Mercados.

- ✱ En materia de comercio exterior, se adoptaron algunas medidas para la protección de la producción nacional. Entre ellas, cabe mencionar: salvaguardias para el arroz y la leche; convenios de absorción de cosechas para maíz amarillo, maíz blanco, trigo, cebada, grasas y aceites vegetales, frijol y arroz; licencia previa para la carne pollo en trozos y derechos correctivos a las importaciones de azúcar crudo y blanco procedentes de Venezuela.
- ✱ En cuanto a los acuerdos internacionales, durante los cuatro años de gobierno se trabajó en la formulación de una Política Común Andina a través de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), pero ésta no fue adoptada. A través de la negociación con la Organización Mundial de Comercio (OMC), se logró mantener la política de absorción de importaciones para el frijol. En cuanto al ALCA, el panorama no fue halagador, ya que con la nueva ley agraria estadounidense, este país aumentó en un 70% el presupuesto para subsidios.

Finalmente, en el eje de Desarrollo Rural se buscaba "integrar a los productores campesinos y en general a la población rural, a procesos de desarrollo económicos y sociales y a recuperar la producción agropecuaria, mediante la vinculación eficiente de todos los actores de las cadenas productivas, a través de alianzas estratégicas para asegurar la sostenibilidad y viabilidad económica de las actividades agrícolas" [Ministerio 2002, 189]. En este marco, se adoptaron las siguientes políticas:

- ✱ Reforma agraria, con resultados limitados, supuestamente por escasez de recursos. Las actividades que se desarrollaron en este campo fueron las siguientes: creación de audiencias públicas para dar transparencia a los procesos de negociación de predios con participación y veeduría ciudadana, se dinamizó la extinción del derecho de dominio, se implementaron predios de paso o asentamientos transitorios para atender a la población desplazada, y se realizó un plan de alivio de cartera a los deudores del Incora para vincularlos nuevamente a la actividad productiva.
- ✱ En el marco de la política de adecuación de tierras, se reorientó un crédito del BID para dinamizar la inversión en riego y drenaje, y se otorgaron subsidios hasta del 50% en las tarifas de energía a los distritos de riego, con el propósito de reducir los costos de producción y mejorar la rentabilidad agrícola.
- ✱ Se implementó el Plan de Modernización para la Economía Campesina, en el que se realizaron diversas acciones: promover las alianzas productivas, apoyo integral a productores e impulso al Programa para el Desarrollo de la Microempresa Rural, Pademer.



- ★ Se diseñó un programa para la mujer rural. La Ley 714 de 2002 permitió a la mujer un acceso fácil y oportuno a crédito con tasas preferenciales a través de Finagro, se creó el Fondo de Fomento para las Mujeres Rurales-Fomur, se dio a las mujeres rurales un acceso preferencial al subsidio familiar de la Caja de Compensación Rural Campesina, Comcaja, se afiliaron mujeres campesinas al sistemas de riesgos profesionales, se realizaron programas de formación profesional y cursos de capacitación técnica.

Los cuatro ejes anteriores fueron el núcleo de la política bandera del gobierno, el Programa de Oferta Agropecuaria (Proagro), cuyo objetivo era elevar la competitividad internacional del sector a través de los encadenamientos productivos.

En materia institucional, se expidió la Ley 489 de 1998 que fijó los parámetros para la reorganización del Estado, y estableció una nueva estructura organizacional para el Ministerio de Agricultura, fundamentada en la profesionalización de la planta, lo que requería un 70% del personal para desarrollar la misión de la institución y un 30% para el funcionamiento administrativo. Además, para cumplir las metas de racionalización del gasto público del ministerio y de las entidades adscritas, se pasó de tres viceministerios a uno, de doce direcciones a seis, de seis oficinas a dos, y se suprimieron cinco divisiones.

Finalmente, con la idea de formular una política de largo plazo para el sector, sustentada en una visión de futuro, se impulsó el trabajo de AgroVisión Colombia 2025, que contó con la participación del Ministerio de Agricultura, el Cega, la CCI y el Departamento Nacional de Planeación, y consultó a algunos sectores de la sociedad civil. Como resultado se planteó un escenario futuro que consistía en un país integrado y cohesionado, un manejo descentralizado, con regiones autónomas, una economía altamente articulada a la economía mundial, sustentada en las exportaciones, con una producción creciente y una alta participación de la producción agropecuaria, que sería flexible e integrada. Con esta visión de futuro se definieron algunas tareas para que el sector agropecuario pudiera cumplir su papel: educación, tecnología, sistemas de información, erradicación de la pobreza, economía campesina integrada, seguridad alimentaria, financiamiento rural y desarrollo de mercados.

4. ESTUDIOS DE CASO: PROAGRO, PRAN Y PLAN COLOMBIA

En esta sección se describe el proceso de formulación, determinación y ejecución de la política pública para el sector rural durante el gobierno de Pastrana a través de tres estudios de caso, que fueron elegidos por: a) su marcada importancia dentro de la política del período, Proagro y el Plan Colombia fueron

determinantes de la política sectorial; b) las particularidades que presentan, en especial el Pran; c) permiten analizar la complementariedad y la competencia entre políticas y entidades del mismo gobierno; d) por el alto monto de recursos asignados, y e) porque permiten evaluar la continuidad de la política pública.

4.1. Programa de Oferta Agropecuaria (Proagro)

Los objetivos y las estrategias de las Bases del Plan de Desarrollo indicaban que el gobierno del presidente Pastrana daría fuerza y continuidad a la política de cadenas productivas que había puesto en marcha la administración Samper.

Durante el gobierno de Samper se establecieron las cadenas productivas como un programa especial de la Presidencia de la República cuyo objetivo era identificar actividades competitivas con oportunidades en los mercados interno y externo. Los resultados de este programa no fueron muy satisfactorios, en opinión de Luis Eduardo Quintero, director de Cadenas Productivas del Ministerio de Agricultura. En su opinión, el programa no tuvo buena acogida porque fue "concebido de arriba hacia abajo, sin consulta ni concertación con los actores,[...] las entidades que hacían parte de las cadenas no se apropiaron del proceso porque lo consideraron impuesto y no se identificaron con los diagnósticos y conclusiones" [Arango 2003, 152].

A comienzos del gobierno del presidente Pastrana, el ministro de Agricultura Carlos Murgas reforzó la política de cadenas con un esquema de alianzas estratégicas que buscaba establecer relaciones entre grandes, medianos y pequeños productores y agroempresarios, a través de proyectos productivos que promovieran polos de desarrollo económico y social descentralizados, con especialización definida, potencial de mercado, disponibilidad de tecnología, habilidad gerencial probada e infraestructura productiva instalada [Ministerio 1999, 10]. Esta visión fue criticada fuertemente por su carácter paternalista.

De acuerdo con esas exigencias, no se proponía una relación entre iguales sino que los pequeños empresarios o productores fueran adoptados e instruidos por aquellos que poseían mayor capacidad gerencial y conexión con el mercado dentro de la cadena. Además, siguiendo la idea de impulsar los sectores promisorios, el ministro Murgas decidió dar prioridad a los cultivos de algodón y palma de aceite.

Posteriormente, el Decreto 2478 del 15 de diciembre de 1999 modificó la estructura del Ministerio de Agricultura y creó la Dirección de Cadenas Productivas, con lo que se estableció una responsabilidad permanente y directa acerca de este tema. Este nuevo esquema coincidió con la entrada del nuevo



ministro Rodrigo Villalba, quien redefinió el Programa e introdujo algunos cambios: en primer lugar, se dio énfasis a la búsqueda de un mayor número de sectores que se vincularan a la perspectiva de cadena; de este esfuerzo surgieron las nueve cadenas con las que comenzó Proagro. En segundo lugar, se introdujeron los conceptos de capital humano y capital social en la concepción de las cadenas, que ampliaba la antigua productivista anterior.

La creación de Proagro retomó la visión del Plan de Oferta Selectiva, que se había adoptado en el gobierno del presidente Barco, y que buscaba "hacer una planificación producto por producto, desde el inicio mismo de la fase de siembra, con metas u objetivos de corto y mediano plazo". Esta visión, junto con el enfoque de cadenas y la cooperación pública y privada, constituyeron las bases de Proagro que perseguía tres grandes objetivos: 1) aumentar la producción y mejorar la competitividad, 2) propiciar la acumulación de capital social y la confianza entre gobierno y agentes y 3) la suscripción de acuerdos sectoriales de competitividad.

La concertación del programa tuvo que comenzar dentro del mismo gobierno. En un lado se encontraba el Ministerio de Comercio Exterior, que había liderado los Convenios de Competitividad Exportadora, y cuya visión estaba sesgada hacía los sectores con alta capacidad de conquistar el mercado extranjero. Ese sesgo se manifestaba en el objetivo del último de dichos convenios: duplicar las exportaciones durante los cuatro años de gobierno. De otro lado se encontraba el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural que adelantaba los Acuerdos Sectoriales de Competitividad, a través de los cuales se buscaba generar espacios de encuentro, análisis, discusión y concertación entre los actores involucrados para encontrar soluciones colectivas. La divergencia entre los dos ministerios se manifestó en la falta de claridad que percibían los participantes de las cadenas, que según el Viceministro Arango además de quejarse, sacaban provecho y acudían alternativamente a cada ministerio dependiendo de las circunstancias [Arango 2003, 154].

Por otra parte, debido a que el programa articulaba una amplia gama de instrumentos y políticas complementarias como el ICR, el CIF, la investigación y transferencia de tecnología, la asistencia técnica, la investigación de mercados, los sistemas de información, la comercialización y el apoyo a organizaciones, se hicieron evidentes los problemas de desarticulación entre las entidades; ejemplos de ello, fueron las áreas de ciencia y tecnología y la de financiación. Además de la desarticulación entre entidades, se denunciaba su visión cortoplacista y su afán protagonístico [Arango 2003, 155].

Para la concertación con el sector privado se recurría en primera instancia a las reuniones por cadenas, en las que se exponía la visión del programa, las

perspectivas de competitividad, los conceptos de capital humano y social, la importancia de la sinergia de la cadena, etc. Esa fue una ardua labor pues el sector privado manifestaba desinterés, desconfianza e individualismo. El propósito de esa labor era crear un Consejo por cada cadena, en el que participaran los productores agropecuarios, la agroindustria, los bancos, la academia, los proveedores y todos los agentes relacionados con la actividad.

Mediante la selección de nueve sectores (avícola-porcícola, algodón-textiles y confecciones, hortifrutícola, lácteos, papa, forestal-pulpa-chapados y muebles, cacao-chocolate, oleaginosas-aceites y grasas y camarón de cultivo), y con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación y del Ministerio de Hacienda, el documento Conpes 3076 de mayo de 2000 asignó recursos y estableció las condiciones del programa. Los principios del programa eran:

- ✱ Concertación con el sector privado: impulso a los Acuerdos de Competitividad, cuyos Consejos Nacionales serían la única instancia de concertación y coordinación entre el sector público y el privado.
- ✱ Regionalización: se promovería la creación de Consejos Regionales de los Acuerdos de Competitividad, para que el programa se adelantara en forma descentralizada.
- ✱ Modernización: se crearían las condiciones para modernizar la producción y comercialización de las cadenas, con alto componente de innovación tecnológica y costos competitivos.
- ✱ Concreción de compromisos: en el marco de los Concejos Nacionales y Regionales se establecerían los compromisos de los sectores público y privado.

Este documento también disponía que a medida que se establecieran acuerdos con los participantes de otras cadenas, en los que se identificarían sus principales problemas y se establecerían compromisos para solucionarlos, éstas ingresarían al programa cuando logran incrementos de productividad y garantizaran el mercado.

El Ministerio de Agricultura tendría, entre otras, las siguientes tareas: coordinar la participación de otras entidades adscritas al ministerio e importantes en el desarrollo de las cadenas; impulsar los Acuerdos Nacionales y Regionales de Competitividad; velar para que todos los instrumentos de política agropecuaria, industrial y comercial apoyaran el desarrollo competitivo de las cadenas, coordinar acciones con el Departamento Nacional de Planeación y los Ministerios de Comercio Exterior y Medio Ambiente, y realizar gestiones para que los Fondos Parafiscales destinaran recursos para apoyar las cadenas.



Además, el Ministerio estaría a cargo de la evaluación y el seguimiento del programa, y de presentar un informe al Conpes cada seis meses. Se establecieron metas para cada sector en términos de incrementos de área y producción, y generación de empleo.

Los costos de Proagro ascendieron a un total de \$309.280 millones en el cuatrienio, de los cuales el Ministerio de Agricultura apropió un presupuesto de \$25.500 millones para el año 2000, con los que dio inicio al programa. Los demás recursos estarían garantizados por el Conpes.

En julio de 2001 se presentó al Conpes el primer informe de seguimiento y evaluación del programa. En términos generales, con excepción del algodón, las demás cadenas lograron avances en sus metas; y en los casos de la yuca, la cadena avícola y las cadenas forestal, cacao-chocolate, camarón y papa, se logró un excelente desempeño que superó las metas establecidas.

En cuanto a los instrumentos, se firmaron los Acuerdos de Competitividad del Plátano y los Cítricos, y se avanzó en la conformación de acuerdos regionales, aunque no de manera uniforme en todas las cadenas: mientras que en las cadenas avícola, láctea y algodón se logró concertar y firmar acuerdos con alto grado de participación, en la forestal no fue posible consolidar ningún núcleo productivo.

Se suponía que el ICR sería uno de los instrumentos claves para la ejecución de Proagro. Sin embargo, esto sólo fue posible a partir de junio de 2000, cuando se hicieron las modificaciones necesarias al instrumento para que se privilegiaran los proyectos productivos definidos por Proagro. Entre las cadenas establecidas, las más beneficiadas fueron en su orden: leche, con una participación del 41,3% de los recursos; palma africana, con el 24,4%; frutales y hortalizas, 12,8%, y avícola-porcícola, con el 14,3%. Y entre las nuevas cadenas se beneficiaron las de arroz, caña de azúcar, ganadería de ceba y banano. Uno de los principales problemas de este instrumento fue el de los trámites y requisitos de acceso, puesto que sólo cubría un porcentaje, y algunas entidades financieras era reacias a aceptar como garantía la tierra, las plantaciones y la producción, o las recibían por debajo de su valor comercial.

El desarrollo tecnológico, otro de los instrumentos del programa, se centró en la divulgación de tecnología, el mejoramiento genético, la utilización de semilla certificada, el manejo integrado de plagas y análisis de suelos y uso sostenible. De acuerdo con el documento Conpes, estas actividades mejoraron los rendimientos de las cadenas avícola, algodón, papa y camarón de cultivo. Además, se redujeron los costos de producción del maíz y la soya.

En el ámbito de la comercialización, se dio apoyo directo a los agricultores a través de precios mínimos de garantía, incentivos al almacenamiento,

la creación y el fomento de instrumentos como contratos a futuro, venta anticipada de cosechas y agricultura por contrato. Las cadenas de leche, algodón y avícola-porcícola, se vieron beneficiadas.

Finalmente, el documento Conpes destacaba la respuesta de los fondos parafiscales a la estrategia de Proagro, y mencionaba los avances en el tema ambiental de las cadenas avícola-porcícola, papa, hortifrutícola, cacao y oleaginosas.

Debido a que la política se materializó en los Acuerdos Sectoriales de Competitividad, vale la pena comentarlos brevemente. Primero hay que destacar la participación del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), en la conceptualización del tema de la competitividad del sector agroproductivo y en la revisión de las experiencias internacionales, ya que sobre esta base se analizó la competitividad de los sectores y se formó la visión de cadena.

Los acuerdos constaban de cuatro fases: un diagnóstico, la visión de futuro a 15, 20 y 25 años, la definición de actividades públicas y privadas que condujeran al futuro deseado y una propuesta de seguimiento de los compromisos del acuerdo. Es evidente entonces que el capital social dentro de la cadena era de vital importancia para la firma de los acuerdos y fue justamente éste el mayor escollo que encontraron la mayoría de las cadenas. Un ejemplo de ello fue el de la cadena de la leche, en la que a pesar de ser considerada la de mejor desarrollo institucional, la negociación tardó dos años; en el caso de la palma de aceite, tardó tres años.

Las reacciones de otros sectores y entidades frente al proceso de formulación y puesta en marcha de Proagro no se hicieron esperar. La Contraloría General de la República manifestó que en este programa:

Se advierte claramente que el énfasis de la política sectorial privilegia el crecimiento económico sobre el desarrollo social, con un agravante: la modernización para la competitividad incita la iniciativa de agentes empresariales "relativamente eficientes" en torno a productos focalizados regionalmente para su eslabonamiento en cadenas productivas con potencialidades de posicionarse en los mercados, pero excluye las posibilidades de incluir otros sectores sociales [Contraloría 1999, 131].

También afirmaba que, debido al proceso de globalización, el Estado había perdido su capacidad para regular la política económica, y que no podía garantizar la sostenibilidad de las cadenas, debido a que estarían sujetas a las decisiones macroeconómicas, como los tratados de libre comercio. Además, mencionaba el riesgo de exclusión y de que se usara al pequeño productor sólo como proveedor de materias primas, y manifestaba que era



responsabilidad del Estado fijar reglas de juego claras para que eso no sucediera pues no se podía confiar únicamente en la actitud altruista de los sectores de la cadena que más ingresos se apropiaban. Finalmente, argumentaba que Proagro era una expresión del carácter coyuntural y reactivo de la política sectorial agropecuaria, que se reflejaba en la naturaleza proteccionista del programa y en la falta de políticas de investigación estratégica [Contraloría 1999, 131].

Por su parte, los gremios –a través de la SAC– manifestaron que la política de cadenas productivas se quedaba corta frente a la problemática del sector, que ignoraba las condiciones socio-políticas y la pérdida de rentabilidad, uno de los principales factores de la crisis sectorial: "creemos que las políticas productivas propuestas por el gobierno no van a corregir la baja rentabilidad del agro, pues ellas no se encuentran orientadas a estos propósitos" [Sac 1999]. Por otra parte, según el viceministro Arango, algunos gremios afiliados a la SAC consideraban que el proceso de Proagro era una pérdida potencial de poder e interlocución directa con el gobierno, y que esto los impulsaba a no apreciar el proceso [Arango 2003, 172].

La posición de la academia frente a Proagro también fue bastante crítica. Con respecto a la política de cadenas, Salgado [2002] señaló la falta de reconocimiento del campesinado y de sus dinámicas organizativas, que los subordinaba al control de los empresarios rurales, llamados a liderar el proceso. También se llamó la atención acerca de las desigualdades con las que se implementaba el programa, ya que los pequeños y medianos propietarios eran juzgados en forma unilateral, desde la perspectiva de la modernidad, sin apreciar los costos que debían asumir ni valorar los procesos que les permitían mantenerse en el sistema agroalimentario.

Aunque se suponía que se presentaría una evaluación anual al Conpes, hasta el momento, sólo se ha presentado la evaluación hasta julio de 2001.

Como síntesis de lo que hemos expuesto, el diagrama 1 muestra el tránsito de la política Proagro. Con respecto al planteamiento y ejecución de esta política se puede concluir lo siguiente:

- ✱ La política se inscribió en los lineamientos del Plan de Desarrollo y en la idea de orientar la producción hacia el mercado externo, impulsando los sectores que tenían posibilidades de competir.
- ✱ Proagro es una expresión de la concepción de política sectorial de la última década que busca minimizar el Estado e internacionalizar la economía. Una política que se delineó en la administración Gaviria y que trece años después tiene el aval del gobierno actual.

- ✱ El nacimiento de la política y su permanencia en la agenda hasta llegar a materializarse dependió, en gran medida, del impulso directo de los dos ministros de agricultura que ocuparon el cargo durante la administración Pastrana.
- ✱ El IICA, al que se considera parte de la academia, fue un actor externo en el diseño y la concepción de la política. Y no parece haber participado en el debate y la concertación.
- ✱ A pesar de que la academia fue convocada a participar en los Acuerdos Sectoriales de Competitividad, sólo se hizo presente en los acuerdos de la cadena de algodón, a través de la Universidad del Tolima, y en los de plátano y cítricos, a través del Instituto de Biotecnología de la Universidad Nacional.
- ✱ Llama la atención el papel preponderante del Ministerio de Agricultura en todas las fases de la política, incluso en las de evaluación y seguimiento.
- ✱ Esta política evidenció los problemas de coordinación, no sólo entre las entidades adscritas al Ministerio de Agricultura, sino entre las demás entidades y programas del Estado.

4.2 Programa nacional de reactivación agropecuaria, PRAN

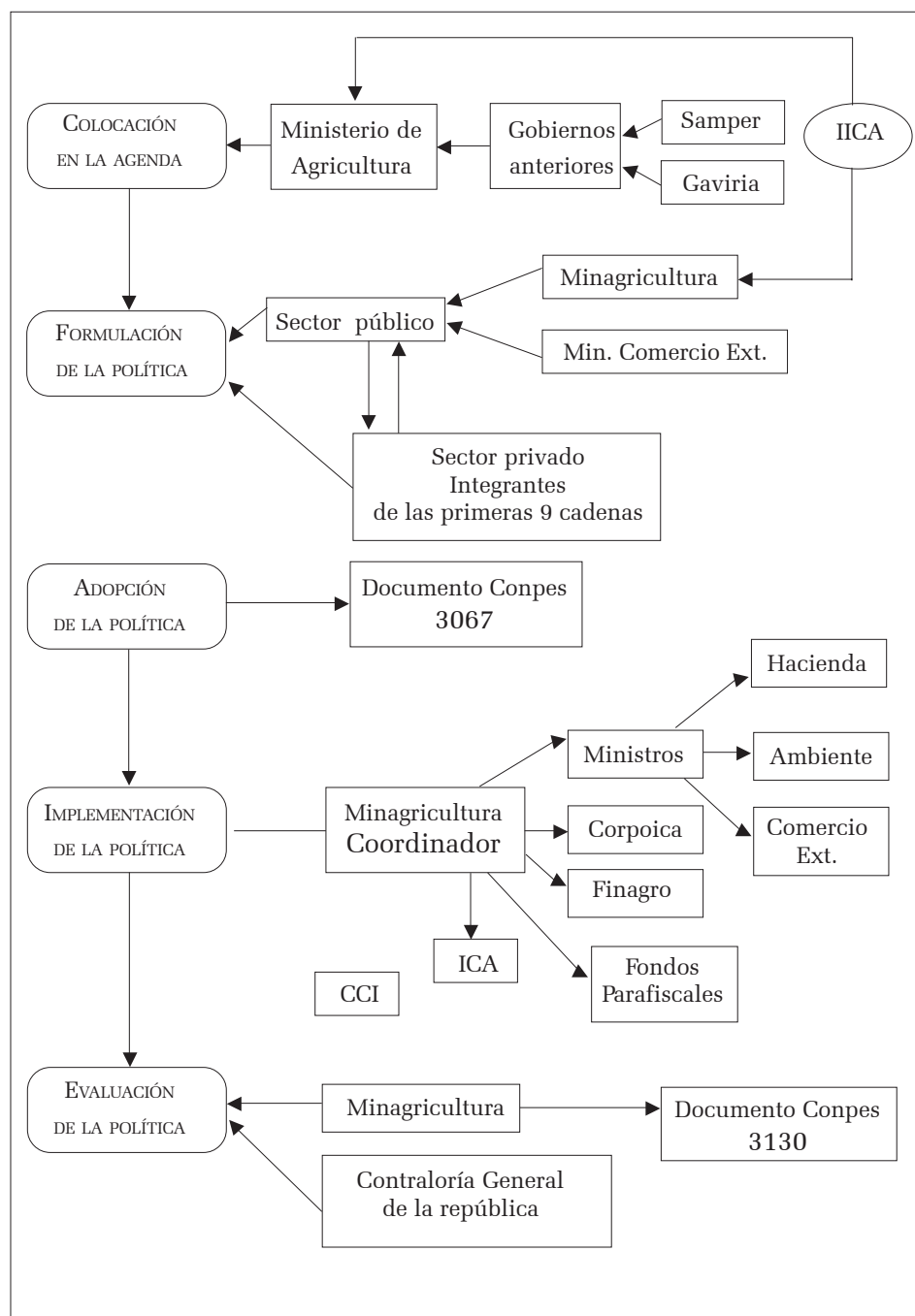
Parte de la política diseñada por el Ministerio de Agricultura para reactivar la inversión y facilitar el flujo de recursos al sector se orientó a la rehabilitación de los productores como sujetos de financiación. Este era el objetivo del PRAN incluido en el Plan de Desarrollo, y después rescatado por el Decreto 0967 de mayo de 2000 [Arango 2003].

Según el viceministro Arango, la idea de este instrumento surgió de un trabajo que el CEGA hizo para la Gobernación del Tolima. Después de algunas modificaciones operativas, se decidió implementarlo como alternativa, en especial para los pequeños y medianos productores.

De acuerdo con esta generosa política, el gobierno negociaría y compraría la cartera agropecuaria vencida del sistema financiero, y luego ofrecería a los deudores diversas facilidades de pago, con la condición de que se vincularan a la actividad agropecuaria mediante un proyecto productivo viable. Los beneficios consistían en perdón de los intereses contingentes, plazo de diez años, tres años muertos de capital e intereses, a partir del cuarto año los intereses corresponderían al índice de inflación, la cuota inicial correspondía al 5% del valor del crédito para pequeños productores y al 10% para



DIAGRAMA 1



medianos y grandes. Además, por cada peso que se pagara por anticipado se rebajaba otro y, lo más importante: el productor desaparecía de las listas negras de crédito y así podría acceder de nuevo a la financiación.

Para ejecutar la política, el gobierno suscribió un contrato de administración con Finagro, y para su operación fue necesario establecer los Fondos de Reactivación Departamentales, Fondear, constituidos con aportes de los departamentos, adicionales a los que se destinaron a nivel nacional. Al final quedaron constituidos 27 Fondear, más el del Distrito Capital que estaba representado por el Departamento Administrativo del Medio Ambiente, DAMA.

En una evaluación de la Contraloría General de la República, a julio del 2001, sólo se habían comprado 99 obligaciones: una al Banco Unión Colombiano y las 98 restantes al Banco Ganadero. Los resultados fueron calificados de precarios, ya que la ejecución sólo llegó al 0,30% y al 1,48% de las obligaciones y del valor de cartera que se había programado negociar. En la negociación con ambos bancos, estos recuperaron el 26,85%, \$1.256,6 millones. Estas cifras muestran que el programa no beneficiaba únicamente a los productores agropecuarios [Contraloría 2002]. Es importante anotar que la negociación no era realizada directamente por el Ministerio de Agricultura, sino por una entidad contratada especialmente, que valoraba las deudas y establecía precios mínimos y máximos de referencia para las negociaciones.

Aunque la meta del gobierno era financiar a 75.000 productores, sólo se recibieron 39.121 solicitudes, y algunas se descartaron porque no cumplían los requisitos. Al final se aprobaron 36.668 solicitudes, por un valor de \$336.902 millones de pesos, incluido el capital y los intereses. La mayoría de las solicitudes fueron devueltas porque la deuda había sido contraída con entidades que no estaban vigiladas por la Superbancaria, o porque el proyecto productivo de respaldo no cumplía los requisitos.

El bajo número de solicitudes obedeció a la poca confianza de los productores en el programa, a su falta de credibilidad y a la precaria información. Según el viceministro Arango, fue una consecuencia de la cultura de no pago que fomentaron los gobiernos anteriores, que condonaban las deudas, y a que algunos gremios recomendaron a sus afiliados que hicieran caso omiso de esta oportunidad.

Los gobiernos locales también se encargaron de desprestigiar el programa. La parte operativa del programa dependía de los Fondear, y la información llegaba a los productores a través de los departamentos y las Umatas de las alcaldías, entidades que también eran las encargadas de recibir las solicitudes. Un caso que ilustra la distorsión que pudo generar este mecanismo es el del gobernador del Cauca, que se negó a incluir a su departamento en el programa.



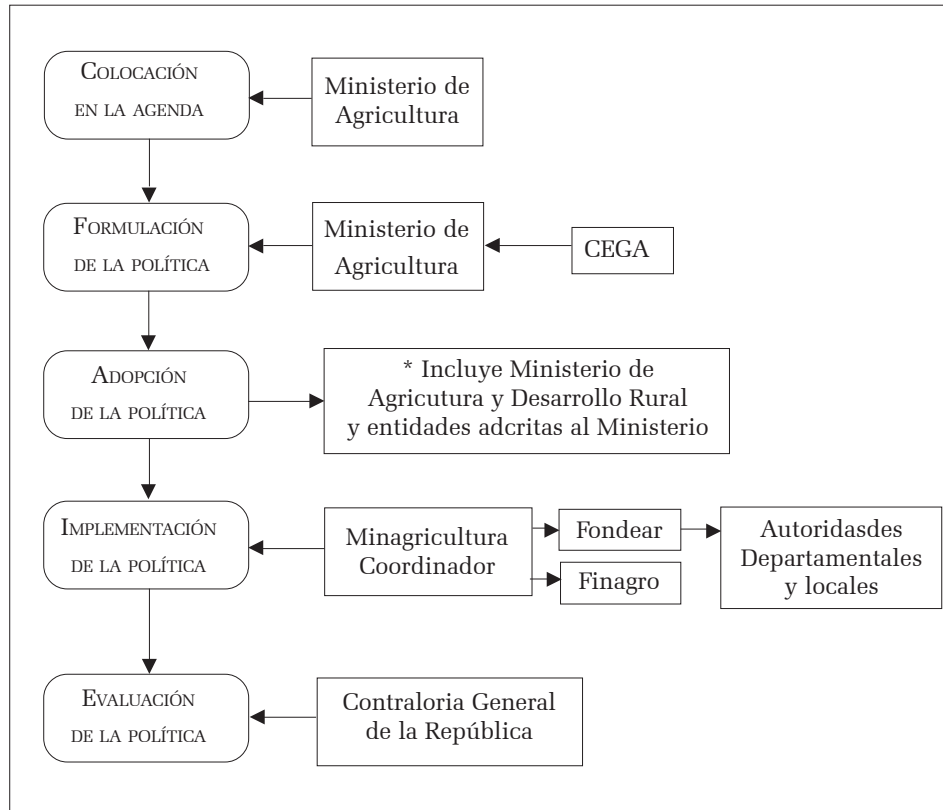
Posteriormente, en junio de 2001, se incluyeron como beneficiarios del programa a los cultivadores de café, debido a la crisis que afrontaba el sector, a los bananeros del Magdalena, y al departamento del Cauca, gracias a la nueva administración (Decreto 1257). El Pran bananero no se llevó a cabo porque no se pudo culminar la negociación entre la Caja Agraria, que estaba en proceso de liquidación, y Fiduifi con los productores, entre los que se encontraban grandes empresas, incluida una multinacional, todos ellos con la pretensión de aprovechar los beneficios del Pran.

Todas las fases del programa se ejecutaron de manera bastante lenta. Una vez ubicados los beneficiarios y negociada la deuda con los bancos, los procesos eran largos y dispendiosos, los bancos debían entregar la cartera a Finagro, lo que no era una tarea fácil: por una parte, la mayoría de las deudas estaba en cobro jurídico, lo que implicaba un gasto adicional en pago de honorarios a los abogados y, por otra parte, la principal entidad involucrada era la Caja Agraria, que estaba en proceso de liquidación. Además, antes de hacerse cargo de la deuda, Finagro debía recibir un pagaré de cada beneficiario; hasta mediados de 2002, de las 27.000 solicitudes aprobadas, sólo se había firmado el 56% de los pagarés y pagado apenas el 26%. El proceso fue tan lento que un año después aún proseguía [Arango 2003].

No encontramos trabajos de la academia ni de los gremios que evaluaran o comentaran este programa. La Contraloría, en una evaluación preeliminar, señalaba que:

- ✱ Al comparar la cartera total de Finagro del 31 de diciembre de 1999 con la que reportaba la Superintendencia Bancaria para el sector agropecuario, se apreciaba una muy baja cobertura.
- ✱ El sistema financiero no tenía ninguna obligación formal de conceder nuevos créditos a quienes se acogieran al Pran, aunque sí la estipulaba la propuesta inicial contemplada en el Plan de Desarrollo. Es decir, el Decreto 0967 no retomó completo el programa, y una parte desapareció con la declaración de inexequibilidad de la Ley del Plan de Desarrollo.
- ✱ Si bien es cierto que el productor "rehabilitado" era borrado de las listas de deudores, para conseguir nuevos créditos debía cumplir los requisitos de capacidad de pago, garantías ofrecidas, riesgo de la inversión, etc. Es decir, el productor no tenía asegurado el acceso a nuevos recursos, pero el sector financiero aseguraba el pago de las deudas.

DIAGRAMA 2



El diagrama 2 resume las fases de esta política y los actores implicados. En relación con esta política, cabe destacar lo siguiente:

- ✳ No fue concertada, discutida y presentada a los actores beneficiados, de ahí su poca acogida.
- ✳ La academia participó a través del Cega, pero sólo en la concepción inicial.
- ✳ Fue evidente la acción de los grupos de poder para apropiarse de las rentas del Estado, como sucedió con el Pran bananero.
- ✳ Como el programa no fue concertado, ni siquiera dentro del mismo Estado, se presentaron acciones contradictorias, que en este caso revelaban la desarticulación de los gobiernos central, departamental y municipal.
- ✳ La evaluación de la Contraloría fue un hecho aislado que no retroalimentó el proceso de implementación de la política.



4.3. El Plan Colombia

Desde el comienzo de su gobierno, el presidente Pastrana se refirió a la necesidad de una estrategia que llevara a una alianza internacional para combatir el flagelo del narcotráfico, lo que ayudaría a sentar las bases para una solución negociada del conflicto colombiano⁴. Es claro que el conflicto ya se había internacionalizado y aún más durante la década de los noventa.

A finales de los años sesenta, el gobierno de Estados Unidos adoptó una política de lucha contra las drogas basada en el control de la oferta, y empezó a presionar a los países andinos para que controlaran la producción. En Colombia, esa política de lucha contra las drogas fue cobrando mayor protagonismo desde entonces, pese a sus escasos resultados; la sociedad ha tenido que asumir los costos en vidas humanas, estragos materiales, corrupción, debilitamiento del Estado, etc.

Desde la época de Barco se venía solicitando de manera reiterada la participación de la comunidad internacional, aunque no se la entendía como la adopción de políticas impuestas por Estados Unidos, sino como el reconocimiento de la responsabilidad compartida de los países vinculados a la producción y al comercio de las drogas. Esas peticiones sólo lograron algunos pronunciamientos y una ayuda precaria, mientras que la lucha unilateral impuesta desde Washington obligaba a los países productores a mostrar resultados en términos de extradición de narcotraficantes, decomiso de droga, erradicación y fumigación de cultivos, entre otros [Ramírez 2001].

A raíz del escándalo de la filtración de dineros del narcotráfico en la campaña electoral de Ernesto Samper, así como en diversas instancias del Estado, el gobierno del presidente Bill Clinton tomó represalias contra algunos funcionarios del alto gobierno colombiano y estigmatizó al país, hasta llegar al punto de acusarlo de ser una amenaza a la seguridad, la política exterior y la economía de Estados Unidos [Ramírez 2001]. Colombia fue descertificada en la lucha contra las drogas y se la calificó de narco-democracia. Por ello, la elección de Andrés Pastrana, en cuya candidatura se presentó como un acérrimo opositor al presidente Samper, fue recibida con beneplácito por Estados Unidos, y desde el comienzo de su gobierno, ese país ejerció una fuerte influencia, no sólo en la lucha contra las drogas, sino en los temas de derechos humanos y de paz. Este ambiente sentó las bases para la concertación y adopción del Plan Colombia.

4 Ver el Discurso del Presidente Andrés Pastrana, 22 de octubre de 1998, citado en el Plan Colombia.

En el Plan Nacional de Desarrollo se mencionaba el Plan Colombia como una estrategia de apoyo a la política de desarrollo para la paz, y el capítulo cuarto estipulaba sus frentes de acción: sustitución de cultivos ilícitos, atención a la población desplazada y acciones con prioridad hacía zonas críticas. Con respecto al sector rural se mencionaban inversiones en infraestructura, producción y apoyo social, mediante proyectos productivos focalizados en las áreas mas afectadas por el conflicto. También se hacía referencia al compromiso de la sociedad en su financiación y se convocaba a la comunidad internacional para aportar recursos.

En sus inicios, el plan fue pensado al estilo del Plan Marshall y se menciona como inspirador el ex Canciller Augusto Ramírez Ocampo, con gran conocimiento y experiencia en el proceso centroamericano [Acosta 2000]. La idea fue cobrando fuerza dentro del gobierno, en los discursos del presidente Pastrana, con la cercanía del gobierno de Estados Unidos, y se estableció una oficina en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, encargada de coordinar el diseño y la ejecución del Plan. Inicialmente participaron el Plante, la Red de Solidaridad, la Vicepresidencia, el Departamento Nacional de Planeación y los ministerios de Defensa, Medio Ambiente, Justicia e Interior.

A comienzos de 1999, estas entidades se dedicaron a formular un conjunto de proyectos para convocar a una mesa de donantes. Para ello se buscó asesoría en algunos sectores académicos, se contrataron consultorías y se contó con el apoyo técnico del BID a través de una misión de expertos. En septiembre de 1999, el Departamento Nacional de Planeación dio a conocer la primera versión del plan, en la que se evidencia el énfasis en la lucha antinarcóticos, fruto de la concertación entre los gobiernos de Colombia y Estados Unidos⁵. Ese documento serviría como referencia para solicitar el paquete de ayuda a Colombia, que presentó el presidente Clinton ante el Congreso de Estados Unidos en febrero del 2000 [García 2001].

Una segunda versión del Plan Colombia se difundió a comienzos del año 2000 con la perspectiva de presentarlo a la Unión Europea y otros países como Japón. En esta versión se detallan los componentes sociales de la estrategia y se incluyen capítulos dedicados a programas y proyectos en derechos

5 Ramírez [(2001)] señala esta versión del Plan Colombia como la tercera: la primera fue presentada en diciembre de 1999 en un documento del Ministerio de Relaciones Exteriores, y la segunda se dio a conocer en junio de 1999 durante el encuentro de mandatarios de Europa, América Latina y el Caribe. Estas dos versiones a diferencia de las dos subsiguientes se centraban en la estrategia de paz.



humanos y desarrollo alternativo. Esta es la base de nuestro análisis, debido a que aparece oficialmente en el DNP, y la Contraloría General de la República le ha hecho auditoría.

De acuerdo con el documento, el Plan Colombia consta de cuatro componentes: a) recuperación económica y social, b) de negociación del conflicto armado, c) estrategia antinarcoóticos, y d) fortalecimiento institucional y desarrollo rural. Si bien es cierto que cada uno de ellos afecta directa o indirectamente a la población rural, aquí se hace especial referencia a los componentes tres y cuatro, pues allí se definen las políticas que afectan de manera directa al sector agropecuario.

El tercer componente (la estrategia antinarcoóticos) se centra en la interdicción, complementada con acciones de erradicación, desarrollo alternativo, control de actividades ligadas al tráfico y control del consumo. Estas acciones se concentran en el sur del país, donde se encuentra la mayor área de cultivos. Se plantea que no es una estrategia contra la población, pues se buscará la erradicación manual de pequeños cultivos y sólo se empleará la fumigación en el caso de cultivos empresariales.

Por su parte, el componente de fortalecimiento institucional y desarrollo rural, en su apartado de desarrollo alternativo, advierte que se han identificado tres zonas para concentrar las actividades al inicio: el Macizo Colombiano, el Magdalena Medio y el Suroriente. Estas zonas se caracterizan por ecosistemas frágiles, precaria asistencia del Estado, altos niveles de pobreza y deficiente oferta de servicios básicos. Además, albergan el 85% del área de parques nacionales naturales, concentran el 28% de la población indígena, contienen el 87% de la producción total de amapola y el 85% de cultivos de hoja de coca, concentran el 60% de los frentes activos de la guerrilla y presentan tasas de homicidio y secuestro superiores al promedio nacional [DNP 2000]. En el Magdalena, en el Macizo Colombiano y en el Suroriente, el gobierno ya venía ejecutando proyectos a través del Programa de Desarrollo y Paz, y del Plante.

Como parte del componente de fortalecimiento institucional y desarrollo rural, se encuentra el programa Campo en Acción, cuyo objetivo es "el establecimiento de una agricultura que genere ingresos estables a campesinos y comunidades indígenas, a través de cultivos permanentes y transitorios con potencial de mercado nacional e internacional" [DNP 2000, 30]. En este programa se usarán instrumentos como el ICR, el CIF, el FAG y el seguro agropecuario para los cultivos de mayor riesgo. Se acoge un enfoque no asistencialista basado en alianzas estratégicas, agricultura por contrato, acuerdos para la compra de productos y esquemas de concesión y fiducia.

Se especifican líneas de producción en ganadería, agroforestería, caucho natural, frutales, piscicultura, palma africana y productos tradicionales, como papa, frijol, yuca, plátano y cacao.

La sostenibilidad ambiental se considera un requisito para las acciones del cuarto componente del Plan Colombia y se menciona un Plan Verde, para la restauración y establecimiento de bosques en el país, con el fin de conservar cuencas hidrográficas, restaurar ecosistemas y mejorar la calidad de vida de la población.

Finalmente, con respecto a la infraestructura, se menciona el mejoramiento de carreteras primarias, secundarias y terciarias; proyectos de electrificación, mejoras en calidad y cobertura; mejoras en telecomunicaciones y programas de infraestructura social en agua y saneamiento.

Desde un comienzo se planteó que la financiación del plan fuera compartida entre Colombia y la comunidad internacional. Su costo total estimado era de 7.500 millones de dólares, de los cuales Colombia aportaría el 53,4%, proveniente de partidas asignadas a diferentes ministerios y entidades públicas, del presupuesto destinado al fortalecimiento de las fuerzas armadas, la sustitución de cultivos y la modernización del sistema judicial, además de los aportes de los contribuyentes a través de los Bonos de Paz y del endeudamiento externo. Los recursos faltantes se solicitarían a la comunidad internacional, específicamente a Estados Unidos, que financiaría fundamentalmente la lucha antinarcóticos, y a Europa se le solicitaría ayuda para el proceso de paz y el fortalecimiento institucional y el desarrollo social.

Después de un amplio debate en el Congreso de Estados Unidos, se aprobó la ayuda a Colombia en junio de 2000, dedicada en un 75% a la lucha antinarcóticos. Por su parte, el gobierno español y otras naciones europeas aprobaron, en la Conferencia de Madrid, recursos adicionales y algunos créditos blandos.

Los costos del plan por componentes se presentan en el cuadro 2, donde se observa que la ayuda antinarcóticos representa más de la mitad de los costos del plan. En cuanto al fortalecimiento y el desarrollo rural, donde se incluye el apoyo a los procesos productivos, se destinan 187,6 millones de dólares a estos últimos, suma que equivale al 2,8% de los costos del plan.

El mismo documento del DNP señala que el Plan Colombia es el resultado de un ejercicio participativo en la identificación y formulación de programas y proyectos. Indica que se establecieron tres espacios de participación: uno en la preparación, en la que se definieron los objetivos del desarrollo regional, otro en la concertación de las inversiones, donde se hizo énfasis en los programas generadores de empleo y, finalmente, en la autogestión de los



proyectos productivos. Además, cita los procesos participativos realizados por el Programa de Desarrollo y Paz en el Magdalena y por el Plante, a través de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural.

CUADRO 2

DISTRIBUCIÓN DE LOS COSTOS DEL PLAN COLOMBIA
(PORCENTAJE)

Recuperación económica y social	15,0
Proceso de negociación del conflicto armado	0,8
Estrategia antinarcoóticos	54,8
Fortalecimiento institucional y desarrollo rural	29,4

Fuente: Cálculos con base en Plan Colombia. DNP.

Todos y cada uno de los pasos expuestos en el diseño de la política causaron revuelo en el ámbito nacional. Quienes estaban a favor de la iniciativa, consideraban que era la oportunidad que el país necesitaba para superar sus problemas; mientras que los contradictores veían el plan como un acto intervencionista del gobierno de Estados Unidos con el beneplácito del presidente Pastrana.

En contra de lo que expone el documento del DNP, una de las críticas reiteradas se refiere a la escasa concertación en todos los niveles. De las versiones conocidas del Plan Colombia la única que se sometió a consideración de la opinión pública fue la del Plan Nacional de Desarrollo, que debatió y aprobó el Congreso, aunque después fue declarada inexecutable junto con el resto del Plan. Las demás versiones nunca fueron consultadas, ni presentadas al Congreso, ni a los gobiernos departamentales o municipales, y menos aún a las comunidades que serían objeto de las acciones propuestas en el plan.

Al comienzo, los gremios del sector agropecuario estaban de acuerdo con el Plan Colombia, tal como aparecía en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo: "resulta de gran interés el anuncio del plan Colombia, dirigido a construir un entorno pacífico en las áreas más afectadas por la violencia, tanto urbanas como rurales" [SAC 1998]. Pero en las revistas de la SAC de los años siguientes no se vuelve a hacer mención alguna del plan y de sus efectos.

Con respecto a las diversas versiones del Plan, el entonces Senador de la República Amylkar Acosta, afirma que: "el gobierno ha tirado por la borda lo aprobado por el Congreso en el Plan inicial, no obstante ser una Ley de la República [...] la primera versión era una clara estrategia social y económica,

la segunda tiene un alto ingrediente militar y de defensa nacional [...] [Acosta 2000]. Esto lleva a una segunda crítica al proceso de formulación del plan: la confusión y desconfianza generada por sus múltiples versiones, por el cambio radical de su contenido, y por la participación en su formulación de un grupo de técnicos de Estados Unidos.

De los temas relacionados con el sector agropecuario, el que mayores reacciones generó en todos los sectores fue y sigue siendo el de las fumigaciones, debido a sus efectos perjudiciales sobre la salud pública y el medio ambiente. Un trabajo realizado por la Universidad Nacional advierte la falta de investigaciones sobre el impacto de las fumigaciones en la salud pública. Señala que los estudios realizados se han centrado en el impacto directo de la toxicidad bioquímica sobre los individuos, que consideran menos tóxico al glifosato que a otros herbicidas, y que no se han hecho investigaciones sobre su impacto en colectivos, datos de control, inspección, vigilancia o seguimiento de la salud pública [García y Mejía 2001].

Tal como se han hecho las fumigaciones, se supone que existen monocultivos ilícitos de gran tamaño y en lugares apartados. Este supuesto erróneo ha llevado a que se afecte de manera indiscriminada a todo tipo de cultivos, fauna, flora, cuencas hídricas, equilibrio ambiental, biodiversidad, a que aumente la contaminación, se trasladen los cultivos a otras zonas, disminuyan los alimentos para la población y se produzcan mayores desplazamientos en las zonas rurales, como sucede en el Putumayo.

La percepción de los campesinos es de temor, no sienten la presencia del Estado y sólo algunos se atreven a hacer denuncias ante la defensoría del pueblo⁶. El mapa del Plan Colombia muestra que el 70% de los departamentos será intervenido con fumigaciones, de lo que se deduce que cerca del 66% de la población colombiana puede resultar afectada.

A medida que se ejecutaba el Plan, surgían críticas y denuncias en todos los frentes: de los mismos campesinos, de la academia, de algunos sectores políticos e incluso de algunos congresistas estadounidenses. Pero ni el gobierno, ni los Ministerios de Medio Ambiente, Salud o Agricultura se pronunciaron al respecto.

Según el Tercer Informe de Evaluación del Plan Colombia elaborado por la Contraloría General de la República en el mes de julio de 2002, la estrategia antinarcóticos no ha dado resultados, no ha reducido significativamente el área cultivada, ni mediante las fumigaciones ni con los acuerdos voluntarios.

⁶ Presidencia de la República, Informe III, Mocoa, citado en García y Mejía [2001].



Afirma que en los últimos años se han fumigado 152.226 hectáreas, mientras que el total de hectáreas cultivadas es de 226.289. También señala como externalidades negativas el impacto sobre el medio ambiente y el avance en la depredación de los bosques. En cuanto a la erradicación voluntaria, calcula que sólo se cubre el 30% de las familias involucradas. En términos generales, son mayores los costos que los beneficios de esta estrategia.

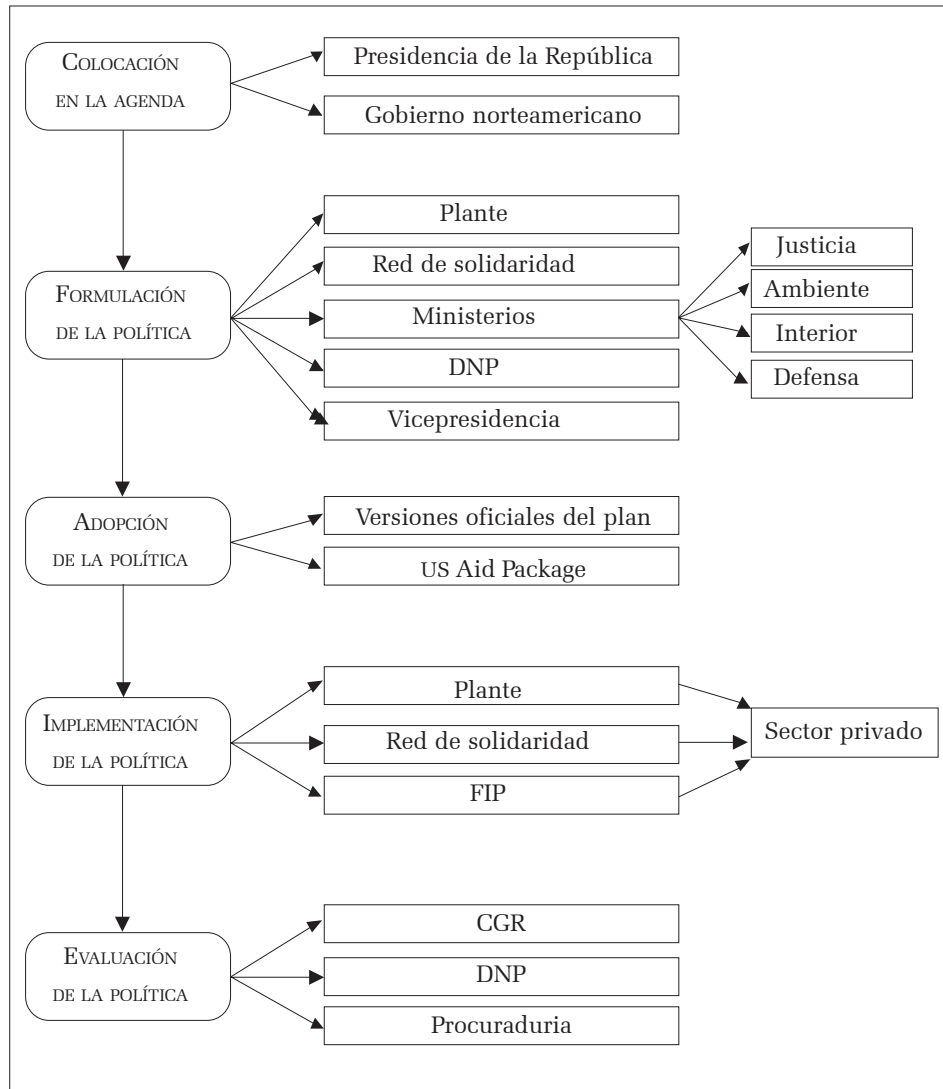
En relación con el tema de la sustitución de cultivos, que supuestamente era de gran importancia para el sector agropecuario, el informe de la Contraloría sostiene que los resultados son precarios y que el problema radica en que las propuestas de desarrollo alternativo no ofrecen incentivos suficientes para que la población decida cambiar de actividad. De hecho, no existen alternativas para ubicar a la población que queda cesante con la erradicación forzosa.

Con respecto a la operación del Plan Colombia, la Contraloría menciona la similitud de programas y actividades del FIP, la Red de Solidaridad y el Plante. Este último tiene la misión de reducir la participación de la población en cultivos ilícitos mediante alternativas sociales y económicas, financiera y ambientalmente sostenibles. Para desarrollar sus funciones, el Plante ha firmado convenios con Fonade, IICA, Incora, Fondo DRI, Pnud, Cega y CCI. Sin embargo, presenta un bajo cumplimiento de los presupuestos, con el 37,29% y el 22,27% de la implementación de proyectos, de enero de 2000 a junio de 2002.

Como obstáculos para el desarrollo de los proyectos productivos y sociales, se mencionan las limitaciones de las vías de comunicación, las distancias para sacar los productos y la disponibilidad de medios de transporte. Por otra parte, los proyectos no se diseñan a partir de realidades específicas sino con base en cálculos aproximados o planos topográficos, lo que produce imprecisiones, pérdida de recursos y de tiempo. El Plan Operativo Anual tiene un año de retraso y en su asignación no se tienen en cuenta cronogramas de actividades ni tiempos de ejecución.

No obstante, el Plante ha tenido algunos logros: ha atendido a cerca de 63.000 familias, ha promovido cultivos lícitos en 28.485 hectáreas, y ha establecido o promovido proyectos productivos de carácter agroindustrial en maracuyá, palmito, tomate de árbol, yuca, piscicultura, tabaco, cítricos, plátano, pimentón rojo y palma africana. No obstante, en vez de disminuir, el área de cultivos ilícitos ha aumentado.

DIAGRAMA 3



El Diagrama 3 sintetiza el proceso del Plan Colombia, con respecto al cual se puede afirmar que:

- ★ La idea surgió en la Presidencia de la República y tuvo todo su apoyo durante el cuatrienio. La negociación de la ayuda norteamericana exigió gran dedicación del mandatario y de sus ministros.



- ✱ El plan dejó de ser complementario del resto de políticas del Plan de Desarrollo, para competir con ellas no solo en protagonismo sino en recursos.
- ✱ Con respecto al sector agropecuario, llama la atención la escasa concertación con el Ministerio de Agricultura, y por esta razón los incentivos del programa de sustitución de cultivos iban en contravía de los que ofrecía Proagro.
- ✱ Se debe resaltar la injerencia de Estados Unidos en todas las fases de la política. Incluso su continuidad depende de su evaluación de los resultados, para que apruebe un nuevo paquete de ayuda.
- ✱ El protagonismo de la política contrasta con sus exigüos resultados.
- ✱ En este caso, no sólo se presentan contradicciones entre las entidades ejecutoras de la política, sino en la misma formulación del Plan. Un ejemplo de ello son los resultados de la política de fumigaciones, que ha generado mayor desplazamiento de población y deterioro del medio ambiente, cuando se suponía que las políticas del plan aliviarían estos problemas.

5. CONSIDERACIONES FINALES

Los esquemas del proceso de la política pública que hemos presentados, en apariencia simples, no presuponen un comportamiento lineal. Por el contrario, las diferentes fases se interrelacionan y no necesariamente tienen lugar en el orden expuesto. Es normal que una política se redefina en la marcha o que en la fase de implementación se reformule el problema, o que como resultado del juego político entre los actores involucrados se retroceda en el proceso o se salte hacia adelante. El proceso de toma de decisiones es demasiado complejo y es imposible representar por completo la multiplicidad de eventos que impulsan o retrasan una política, así como la definición de su espacio y su tiempo.

No obstante, los estudios de caso que hemos expuesto muestran algunas características de la manera como se tomaron las decisiones de política pública en el sector rural durante el período que analizamos.

Desde el punto de vista del modelo del agente y el principal, se puede decir que en el lado del agente (el encargado de solucionar los problemas a través de la política pública), se presentan dos inconvenientes: a) existen muchos agentes que toman decisiones no concertadas, lo que produce confusión y poca efectividad en la implementación de la política y b) el gobierno y sus entidades, que actúan como agentes, en la mayoría de los casos asumen ambos roles, el de agente y principal, dificultando así los procesos de seguimiento y evaluación de la política.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA, AMYLKAR. 2000. "Plan Colombia: pistas y despistes", *Nueva Gaceta*, vol. 1, No.1, Bogotá.
- Aldana Camilo. 1999. "POLÍTICA AGROPECUARIA EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO", *Coyuntura Colombiana* 62, julio 1999, Bogotá.
- ARANGO, LUIS. 2003. *Logros y frustraciones de una política agropecuaria 1998-2002*, Produmedios, Bogotá.
- BEJARANO, JESÚS A. 1998. *Economía de la agricultura*, Tercer Mundo Editores–Universidad Nacional–IICA–Fonade, Bogotá.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. 1999. *Situación de las finanzas del Estado*, Bogotá.
- . 2002. *Modelo, política e institucionalidad agropecuaria y rural*, Bogotá,
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. 1999. *El Plan Colombia*, Bogotá.
- . 1999. *Plan Nacional de Desarrollo: cambio para construir la paz*, tomos I y II, Bogotá.
- DIXIT, AVINASH. 1996. *The making of economic policy: a transaction cost politics perspective*, MIT Press, Cambridge, Mass.
- EGGERTSSON, THRÁINN. 1999. "Reforma estatal y teoría política institucional", Gandour, Miguel y Mejía, Luis B., *Hacia el rediseño del Estado. Análisis institucional, reformas y resultados económicos*, Tercer Mundo Editores, Bogotá.
- GARCÍA, ANDELFO. 2001. *Plan Colombia y ayuda estadounidense: una fusión traumática. El Plan Colombia y la internacionalización del conflicto*, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- GARCÍA, MERY Y MEJÍA, NUBIA. 2001. *El impacto de las fumigaciones aéreas. Plan Colombia. Ensayos críticos*, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- MACHADO C., ABSALÓN. 2003. "Las políticas y el modelo de desarrollo agropecuario", Documento de trabajo del proyecto Prospectiva de Desarrollo Rural y Agrario para la Paz, Colciencias-CID, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL. 1999. Informe al Congreso 1998-1999. "El campo un buen negocio para todos", Bogotá.
- . 2002. Informe al Congreso 1998-2002, "Reactivación y modernización con visión de futuro", Bogotá.
- MULLER, PIERRE. 2002. *Las políticas públicas*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá.



- NORTH, DOUGLASS. 1993. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México D.F.
- OSPINA, JUAN MANUEL. 1998. "El Congreso de la República frente al tratamiento del agro en el Plan de Desarrollo", *Revista Nacional de Agricultura*, Nos. 924-925, Bogotá.
- PASTRANA ARANGO, ANDRÉS. 1998. "Propuesta de campaña: vamos a dar apoyo y un soporte real a la agricultura", *Revista Nacional de Agricultura*, Nos. 924-925, Bogotá.
- RAMÍREZ SOCORRO. 2001. "La internacionalización del conflicto y de la paz en Colombia", *El Plan Colombia y la internacionalización del conflicto*, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- ROLDÁN, DIEGO. 1998. "Rasgos importantes del Plan de Desarrollo 'Cambio para construir la paz' y algunos comentarios desde la perspectiva del desarrollo rural y la actividad agropecuaria", *Coyuntura Colombiana*, vol. 15, No.4, Bogotá.
- RUBIO ROCÍO. 2002. "Actores políticos frente al agro Colombiano", *Cuadernos de Tierra y Justicia* 8, ILSA, Bogotá.
- SALGADO, CARLOS. 2002. "Los campesinos imaginados", *Cuadernos de Tierra y Justicia* 6, ILSA, Bogotá.
- SANDOVAL, CARLOS A. 1999. "Instituciones macroeconómicas evaluación de los arreglos institucionales", Gandour, Miguel y Mejía, Luis B., *Hacia el rediseño del estado. Análisis institucional, reformas y resultados económicos*, Tercer Mundo Editores, Bogotá.
- SOCIEDAD DE AGRICULTORES DE COLOMBIA. 1998. "Editorial", *Revista Nacional de Agricultura*, Nos. 922-923, Bogotá.
- . 1998. "El desarrollo agropecuario y rural colombiano. Consideraciones y propuestas para los próximos años", Documento síntesis en *Revista Nacional de Agricultura*, Nos. 924-925, Bogotá.
- . 1998. "Comentarios a las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 'Cambio para Construir la Paz'", *Revista Nacional de Agricultura*, Nos. 924-925, pp.78 y 79, Bogotá.
- . 1998. "Participación de la SAC en el foro ¿Existe el sector rural para el Plan nacional de Desarrollo?", *Revista Nacional de Agricultura*, Nos. 924-925, Bogotá.
- VARGAS, ALEJO. 1999. *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*, Almudena Editores, Bogotá.
- VARIAN, HAL. 1992. *Análisis microeconómico*, Antoni Bosch Editor, Barcelona.



VÁSQUEZ, RAFAEL. 2003. "Principales objetivos, estrategias, instrumentos y concepciones de la política agraria colombiana en el período 1986-2002", Documento de trabajo del proyecto Prospectiva de Desarrollo Rural y Agrario para la Paz, Universidad Nacional de Colombia, CID, Colciencias, Bogotá.

SIGLAS

Acabye	Asociación Colombiana de Agricultura Biológica y Eco- desarrollo
ALCA	Área de Libre Comercio para las Américas
Analac	Asociación Nacional de Productores de Leche
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
CAF	Corporación Andina de Fomento
CAN	Comunidad Andina de Naciones
Cecora	Central de Cooperativas de Reforma Agraria
CDTS	Centro de Desarrollo Tecnológico de la Sericultura
CEGA	Centro de Estudios Ganaderos y Agrícolas
Cenicafé	Centro Nacional de Investigaciones de Café
Cenicaña	Centro de Investigación de la Caña de Azúcar de Colombia
Cenipalma	Centro de Investigación en Palma de Aceite
Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIAT	Centro Internacional de Agricultura Tropical
CIPAV	Centro para Investigación en Sistema Sostenibles de Produc- ción Agropecuaria
CMBA	Centro de Mecanización Agrícola de Bucaramanga
COLCIENCIAS	Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tec- nología "Francisco José de Caldas"
Conpes	Consejo Nacional de Política Económica y Social
Consuat	Consejo Superior de Adecuación de Tierras
Corpoica	Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria
Corsa	Consejo Regional de Secretarías de Agricultura





Consuat	Consejo Superior de Adecuación de Tierras
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DRI	Desarrollo Rural Integrado
Fadegán	Federación Antioqueña de Ganaderos
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación)
Fedegán	Federación Colombiana de Ganaderos
Fedesarrollo	Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo
FFAP	Fondo Financiero Agropecuario
Finagro	Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario
FMI	Fondo Monetario Internacional
Fonat	Fondo Nacional de Adecuación de Tierras
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
ICA	Instituto Colombiano Agropecuario
ICR	Instituto de Capitalización Rural
ICTA	Instituto de Ciencia y Tecnología de Alimentos-Universidad Nacional de Colombia
IDEA	Instituto de Estudios Ambientales-Universidad Nacional de Colombia
Idema	Instituto de Mercadeo Agropecuario
IEPRI	Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales-Universidad Nacional de Colombia
IER	Instituto de Estudios Regionales-Universidad de Antioquia
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
ILSA	Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos
IER	Instituto de Estudios Rurales
INAT	Instituto Nacional de Adecuación de Tierras
Incoder	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
Incora	Instituto Colombiano para la Reforma Agraria
Inderena	Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables
OMC	Organización Mundial del Comercio



ONG	Organización no Gubernamental
PDIC	Programa de Desarrollo Integral Campesino
Plante	Plan Nacional de Desarrollo Alternativo
PIB	Producto Interno Bruto
PNR	Plan Nacional de Rehabilitación
POS	Plan de Oferta Selectiva
POT	Plan o planes de Ordenamiento Territorial
Proagro	Programa de Oferta Agropecuaria
Pronatta	Programa Nacional de Transferencia de Tecnología Agropecuaria
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
Sinttap	Sistema Nacional de Transferencia de Tecnología Agropecuaria
SIP	Secretaría de Integración Popular
Udeco	Unidad Especializada de Cofinanciación
Umata	Unidad de Asistencia Municipal Técnica
URPA	Unidad Regional de Planificación Agropecuaria
USDA	Departamento de Agricultura de Estados Unidos
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

Este libro, editado por el CID
de la Facultad de Ciencias Económicas
de la Universidad Nacional de Colombia, se
terminó de imprimir y encuadernar en noviembre
de 2005 en los talleres de Servigraphic Ltda, en Bo-
gotá, D. C. En su composición se usaron tipos ZapfEllipt
BT 10,5/13,5 y 8/9,6, y Humanst521 BT 14/16,8 y 13/15,6
puntos. Páginas interiores en papel bond beige de 70
gramos y carátula en propalmate de 240. Tiraje de
500 ejemplares. La producción editorial estuvo
a cargo de Juan Andrés Valderrama,
de Tiza Orión Editores.