Cuál es el futuro del Ministerio de Agricultura?

Una de las mayores debilidades que se perciben actualmente para alcanzar un alto grado de competitividad en el sector agropecuario, se encuentra en la deficiente organización de las instituciones públicas con que cuenta el sector.

Es innegable que el proceso de modernización institucional, iniciado tímidamente desde el gobierno de Gaviria, no se logró como era deseable, y menos aún para el caso del sector agropecuario. El Ministerio de Agricultura y algunas de sus instituciones mantienen los vicios del pasado y su premisa parece ser la de continuar dejando de lado la eficiencia que requiere la función publica del Estado. No de otra manera puede explicarse la lentitud en varios casos, y la ausencia en otros, de adecuación de las instituciones del sector agropecuario a los nuevos roles y requerimientos que exige la globlalización y modernización de la economía mundial.

En la presente década, cuando se profundizó el proceso de apertura económica en Colombia, el sector agropecuario, o por lo menos una buena parte de él, ha enfrentado una situación de crisis recurrente.

El PIB Agropecuario ha registrado, entre 1990 y 1998, una tasa de crecimiento promedio anual del 1 %, muy inferior a la alcanzada por la economía total del país (3,1 %) y a la que tuvo el mismo sector agropecuario en la década anterior (4%). Esto ha conducido a que el sector haya perdido casi cuatro puntos de participación en el PIB total del país, al caer del 21,8% en 1990 al 18,2% en 1998. De igual manera, la balanza comercial agropecuaria ha descendido de un superávit de $2.356 millones en 1991 a $2.125 millones en 1998. A ello debe agregarse que en lo corrido de la presente década cerca de 750.000 hectáreas salieron de la producción agrícola del país.

Así mismo, es preocupante el deterioro presupuestal que viene teniendo la asignación del Estado al sector agropecuario. En los últimos cuatro años el presupuesto total de inversión y funcionamiento del Ministerio de Agricultura ha tenido un crecimiento anual promedio del 5%, lo que indica que en términos reales el presupuesto de este Ministerio se ha reducido anualmente en cerca del 13%, si se tiene en cuenta que la inflación promedia para este mismo período ha sido del 18,9% anual.

Esta disminución presupuestal ha recaído en los recursos de inversión, los cuales muestran una reducción del 1 % anual, contrario a lo ocurrido con los recursos de funcionamiento que registran un crecimiento anual del 29% en los últimos cuatro años. Debe señalarse al respecto que mientras que en 1995 el 16% del presupuesto del Ministerio de Agricultura se destinaba a gastos de funcionamiento, en 1998 la asignación para dichos gastos ascendió al 29%. Esto quiere decir que no obstante que los recursos destinados a la inversión del sector agropecuario han caído de manera ostensible, el Ministerio de Agricultura no ha sido consecuente con dicha reducción para hacer los ajustes en su estructura administrativa, la cual se mantiene e incluso se ha incrementado.

Como consecuencia de lo anterior, la actividad agropecuaria y el campo en general han pasado de ser fuente de desarrollo y de oportunidades para muchos colombianos a una fuente de problemas económicos y sociales complejos y profundos. Tanto es así que ya hoy en día la dirigencia nacional acepta y reconoce que para alcanzar la paz en el país es necesario primero recuperar el campo; y para poder hacerlo de manera sostenible, la agricultura tiene que volver a ser un buen negocio.

Siendo esto así, valdría la pena preguntarse: ¿cuál ha sido el papel del Ministerio de Agricultura y su desempeño, por lo menos durante los últimos años? Desafortunadamente, el balance de la entidad rectora de la política agropecuaria ha sido bastante pobre en los años 90, al punto que, contra toda lógica, los propios agricultores han llegado a manifestar públicamente en varias ocasiones que de continuar funcionando como lo viene haciendo, más valdría cerrarlo.

El Ministerio de Agricultura, al igual que otras entidades públicas, se vio fuertemente afectado por el cambio de modelo económico que tuvo el país a comienzos de la presente década, cuando conjuntamente con la apertura económica erróneamente se vendió la idea de que el Estado no debía tener políticas sectoriales y, por consiguiente, debía eliminar y reducir la mayoría de sus programas y medidas de apoyo a cualquier sector en particular, adoptando un papel mucho más pasivo, prácticamente contemplativo. Los buenos propósitos de la apertura y

de la búsqueda de mayor eficiencia en el Estado se tradujeron equivocadamente en desistitucionalización del Estado

Las instituciones juegan un papel fundamental en el desarrollo de los países y de los sectores. Una buena dotación de factores de producción: tierra, capital, mano de obra y tecnología, es importante, pero generalmente ésta debe estar acompañada de una buena institucionalidad, pública y privada, con políticas y programas adecuados, para lograr un crecimiento y unos resultados económicos y sociales exitosos.

En el caso del Ministerio de Agricultura es evidente la continua pérdida de capacidad para el manejo de la política y los instrumentos que demanda el sector. Factores tan importantes como el financiamiento agropecuario han quedado hoy en manos de la Junta del Banco de la República y el fortalecimiento que se pretendió dar al Ministerio con la organización del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario y la creación de Finagro, a través de la Ley 16 de 1990, se ha salido de todo su control, a tal punto que la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, como organismo rector de la política de crédito agropecuario, ha pasado a un segundo plano, y escasamente logra reunirse una o dos veces al año para tratar sólo temas operativos de la acción de Finagro.

En la política de comercio exterior, la ingerencia del Ministerio de Agricultura es también muy limitada y está enteramente supeditada a las condiciones que sobre el particular determine el Ministerio de Comercio Exterior, las cuales no siempre se compaginan con el trato especial que requiere el sector agropecuario.

En el componente de investigación, el atraso es generalizado a todos los niveles: carencia de política definida, sostenible y de largo plazo, acentuado deterioro institucional, dispersión y falta de coordinación pública y privada, y una profunda reducción del presupuesto destinado a esta actividad. En las áreas de infraestructura y mecanización, el rezago que presenta la inversión pública del sector es considerable y atenta contra la competitividad sectorial del país en diversas actividades agropecuarias. En cuanto a la comercialización interna y externa, la ausencia de políticas sectoriales es casi total.

El esquema de asignación de recursos, estímulos o subsidios, como quiera que éstos se llamen, debe romper el recurrente enfoque de atender situaciones coyunturales sin perspectivas sostenibles, para enfocarse dentro de una estrategia de desarrollo sectorial de largo plazo. Sería conveniente que el Ministerio definiera una estrategia de asignación de estímulos y subsidios, identificando los que deban orientarse como apoyo general al desarrollo de todas las actividades productivas del sector y los que sean destinados para dinamizar sectores particulares con capacidad competitiva y potencial para generar empleo y desarrollo nacional y regional.

Otro aspecto de trascendental importancia en el desempeño de la gestión del Ministerio de Agricultura tiene que ver con las indefinición de su papel frente al desarrollo productivo agropecuario y la situación social de las distintas zonas rurales del país. En tal sentido, existe una confusión general sobre las actividades de apoyo productivo y aquellas de tipo social que deban emprenderse en el sector y la responsabilidad institucional del Estado para atenderlas. Cada vez son mayores los esfuerzos y recursos que el Ministerio de Agricultura viene canalizando en actividades de apoyo social, que si bien es cierto son responsabilidad del Estado, su acción debe manejarse con políticas e instrumentos claramente diferenciados de lo estrictamente productivo.

La debilidad institucional de este Ministerio se refleja también en la inestabilidad de sus funcionarios, condición que lo hace aún más vulnerable. En esta última década se han tenido 10 ministros, con duración promedio menor a un año, lo cual hace prácticamente imposible diseñar y dar continuidad a una política sectorial con visión de largo plazo.

El panorama anterior ha propiciado también una creciente debilidad institucional de los gremios agropecuarios, en gran medida explicada por la falta de financiamiento de sus actividades, ante la crisis que han presentado las actividades productivas que representan y la falta de efectividad de las políticas del Ministerio para superarlas. Los Fondos Parafiscales, a los que se ha dado un impulso en la última década, han sido un instrumento importante para modernizar y organizar algunos sectores agropecuarios, pero mientras no se logre una recuperación sostenida de la actividad productiva difícilmente se podrá disponer de los recursos necesarios para adelantar estas labores.

En cuanto a la institucionalidad del gremio palmero, debemos resaltar que gracias a los esfuerzos del sector se ha logrado construir y desarrollar un soporte muy importante, el cual es necesario fortalecer y respaldar, y para lo cual se requiere de una institucionalidad pública, sectorialmente fuerte y con políticas claras para acompañar la acción del empresario privado.

The future of the Ministry of Agriculture

One of the weaknesses that are currently perceived as an obstacle to the accomplishment of a high level of competitiveness in the agricuitural sector is the poor organization of the public institutions of the sector.

Clearly, the institutional modernization process that started shyly since the Gaviria administration did not have the expected results, especially in the agricultural sector. The Ministry of Agriculture and some of its agencies still have the vices of the past and their premise seems to be to continue neglecting the efficient public function required from the government. That is why the agencies of the sector have taken too long or failed to adapt to the new roles required by the globalization and modernization of the world economy.

With the opening up of the Colombian economy, the agricultura! sector, orat least most of it, has faced a recurrent crisis during this decade.

Between 1990 and 1998, the agricuitural GDP recorded an average 1 % growth rate, which is significantly below the total figure for the Colombian economy (3%] and that of the agricultural sector during the previous decade (4%). Therefore, the sector has lost almost four percentage points in terms of its share of the total GDP, dropping from 21.8% in 1990 to 18.2% in 1998. Likewise, the agricultural trade balance dropped from a surplus of $2.356 billion pesos in 1991 to $2.125 billion pesos in 1998. To the above we must add that so far this decade 750,000 ha. are no longer in production.

The deterioration of the budget allocated to the agricultural sector by the central government is also a matter of concern. In the last four years, the total investment and operations budget ofthe Ministry of Agriculture has increased by an annual 5% average. This means that in real terms the Ministry's budget has recorded an annual decline of almost 13%, if we bear in mind that the average annual inflation rate for the same period is 18.9%.

This budget decrease has had an impact on the investment resources, which show an annual 1 % decline, in contrast with the operation resources, which show an annual growth of 29% in the last last four years. It is worth noting that while in 1995 16% ofthe Ministry's budget went to operation expenses, in 1998 the allocation for such expenses increased to 29%. This means that in spite of the fact that the investment resources of the agricultural sector have declined significantly, the Ministry of Agriculture has not made the necessary adjustments to its administrative structure, which remains unchanged and has even increased.

Consequently, the agricuitural activity in general is no longer a source of development and opportunities for many Colombians but a source of complex and deep economic and social problems. Currently, the national leaders accept and recognize that peace can only be achieved by recovering the farmlands and that to do so in a sustainable manner agriculture must become good business once more.

In view ofthe above, it is worth asking which has been the role and performance of the Ministry of Agriculture, at least in recent years. Unfortunately, the balance ofthe ruler of the agricuitural policy in the 90's is quite poor, to such an extent that, even against every logical principie, farmers themselves have openly stated on several occasions that if it keeps operating in the same way, it would be better to close it.

The Ministry of Agriculture, as well as other public institutions, was seriously affected by the new economic model implemented in the early nineties. At that time, together with the opening up of the economy, the new line of thought was that the Government should not have sectorial policies and should therefore elimínate and reduce most programs and support measures to any particular sector and adopt a passive role, virtually as an observen The good intent of opening up the economy and the pursuit of higher government efficiency were erroneously translated into institutional weakness.

Institutions play an essential role In the development of a country and its sectors. Although a suitable provision of production factors, such as land, capital, labor and technology, is important, these must be provided together with strong public and prívate institutions with the ríght policies and programs, in order to achieve growth and successful economic and social results.

It is also evident that the Ministry of Agriculture has steadily lost its capacity to manage the policies and tools required by the sector. Important elements, such as agricuitural financing, were Ieft in the hands of the Central Bank. Likewise, although the purpose was to strenghten the Ministry with the creation of the National Agricuitural Loans System and Finagro through Law 16 of 1990, these tools went beyond the Ministry's control, to such an extent that the National Commission of Agricultural Loans, as regulator of the agricuitural loans policy, is only playing a secondary role, and barely meets once or twice a year to deal with the operational aspects of Finagro.

In terms of foreign trade policies, the impact of the Ministry is also limited and relies on the conditions established by the Ministry of Foreign Trade, which not always are in agreement with the special treatment required by the agricuitural sector.

Research is also lagging behind at all levels. There is a lack of deflned, sustainable, long-term policies, significant institutional deterioration, dispersion and poor public and prívate coordination, plus a significant decline in the research budget. In terms of infrastructure and mechanization, public investment in the sector is considerably delayed, which has in turn deteriorated the sectorial competitiveness of the country in various economic activities. In terms of domestic and foreign marketing, there is a virtual absence of sectorial policies.

The allocation of resources, incentives or subsidies must break the current trend of responding to immediate situations, without sustainable perspectives, and focus on a long-term sectorial development strategy. The Ministry should define an incentive and subsidy allocation strategy, identifying the resources that should be oriented to the general development of all the productive activities of the sector and those that are aimed at promoting specific sectors that have the competitive capacity and potential of generating employment and fostering national and regional development.

Another important aspea of the performance of the Ministry of Agriculture is related to the lack of definition of its role in the development of agricuitural production and the social situation of the rural areas. There is a widespread confusion between the activities aimed at supporting production and the social activities that must be undertaken in the sector, together with the institutional responsibility of the State in this area. The Ministry of Agriculture has been devoting increased efforts and resources to social support activities which, although are the government's responsibility, must be clearly differentiated from the strictly productive factors.

The institutional weakness of the Ministry is also reflected in the lack of stability of its officials, which makes it even more vulnerable. Ten Ministers have been removed in the last decade and their average term of office has been less than one year, which makes it almost impossible to design or have continuity in the long-term sectorial policy.

The overview described above has also weakened the agricuitural trade associations as a result of the lack of financing resulting from the economic crisis of the production activities they represent and from the ineffectiveness of the Ministry to cope with this crisis. The Non-Fiscal Funds implemented during the last decade have been an important tool for the modemization and organization of some agricultural sectors. However, if production does not recover sustainably, the resources necessary to undertake these tasks will hardly be obtained.

In terms of the institutionality of the oil palm growers association, we must underline that we have been able to build and obtain significant support as a result of the sector's efforts. However, these efforts must be strengthened and supported by strong public institutions having clear policies, as well as by the action of private entrepreneurs.