Módulo Académico

Desarrollo agropecuario y rural: la estrategia
Resumen ejecutivo*

Agricultural and Rural Development: Strategy. Executive Summary

Santiago Perry Rubio [1]

RESUMEN

Se presenta un análisis sobre el potencial productivo general del sector agropecuario colombiano, mencionando aquellos subsectores que tienen un desarrollo importante tales como pesca y acuicultura, forestal, palma africana, cadena avícola, ganadería bovina, papa y uva Isabella. Se destaca, a manera de ejemplo, la región de la Orinoquia como una de las zonas de mayor empuje y potencial productivo. Luego se presentan algunos elementos sugeridos para impulsar una política de desarrollo de los sectores agropecuario y rural, donde se plantea la necesidad de que la política macroeconómica del país incluya medidas que favorezcan estos sectores sin abandonar el desarrollo de políticas sectoriales. De otra parte, se resalta la importancia del tema institucional donde el Estado debe mantener una presencia activa, ojalá descentralizada, en los territorios donde se impulsan los procesos productivos.

SUMMARY

An analysis on the general production potential of the Colombian agriculture and livestock sector is made. Subsectors that show significant development, such as fishery and aquaculture, forestry, oil palm, poultry, beef cattle rearing, potato, and Isabella grapes are included. As an example, the Orinoquia area is highlighted as one of the most dynamic and with a high production potential. Subsequently, a few suggestions to promote a development policy for the rural and agricultural areas are made. The need for a national macroeconomic policy that includes measures that favor these sectors without neglecting the development of sectorial policies is proposed. In addition, the importance of the institutional issues where production processes are promoted is stressed.

Palabras claves: Política macroeconómica, Orinoquia, Desarrollo agropecuario.

1 Resumen ejecutivo del libro Misión Paz - Desarrollo agropecuario y rural: la estrategia, p.19-36.

1 Consultor, Pbest Asesores. Colombia.

BENEFICIOS POTENCIALES DE LA POLÍTICA PROPUESTA

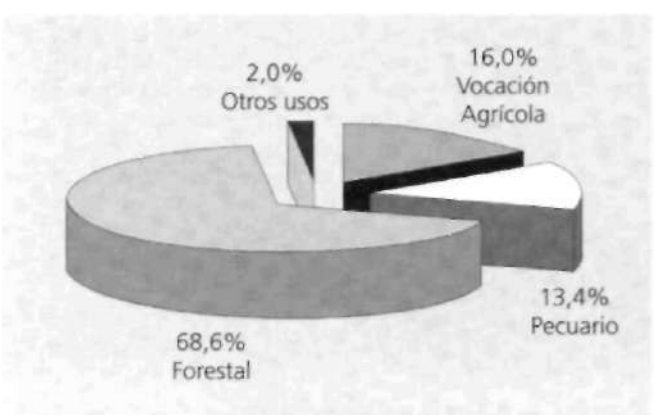
A continuación se ilustra, de manera muy sencilla, con unos cuantos ejemplos, el enorme potencial del agro y del sector rural de generar ingresos y bienestar para los colombianos, siempre y cuando haya paz, seguridad y políticas económica y sectorial apropiadas, como las propuestas por Misión Paz en este documento.

Potencial productivo general

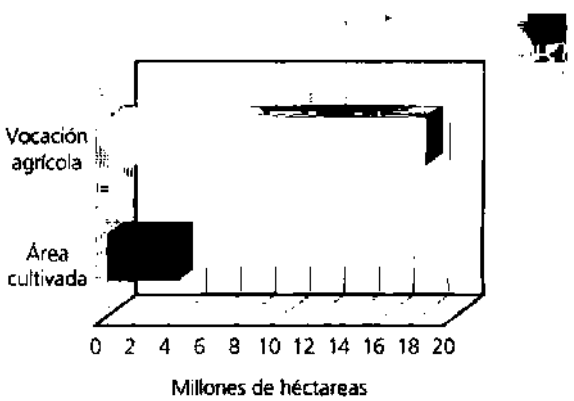
La superficie territorial de Colombia equivale a la tercera parte de la superficie total de los quince países que conforman la Unión Europea, los cuales se disputan con los Estados Unidos el primer lugar en exportaciones agropecuarias y agroindustriales del mundo. Buena parte del área en Colombia está subaprovechada, ya que de las 18.294.637 hectáreas que podrían utilizarse en agricultura - o el 16% del territorio nacional - menos de cuatro millones se están cultivando, es decir, cerca de la quinta parte de las tierras potencialmente cultivables (sin incluir las de vocación pecuaria y forestal en que pueden desarrollarse sistemas productivos que cobijen la agricultura). La superficie con vocación agrícola no utilizada ha disminuido en el ámbito mundial, y, en su mayoría, se ubica en los países en desarrollo.

Colombia es uno de los siete países que responden por más de la mitad de la tierra disponible para agricultura en las naciones en desarrollo.

Colombia es el cuarto país del mundo en recursos hídricos continentales. Su oferta hídrica (58 lts/seg/km^2) es cerca de tres veces superior a la promedio de Sudamérica (21 lts/seg/km2) y de seis veces la promedio mundial (10 lts/seg/km^2). La precipitación promedio de Colombia (3.000 mms anuales) es alrededor del doble de la de Sudamérica (1.600 mms anuales) y más de tres veces la promedio mundial (900 mms anuales). Actualmente cerca de una tercera parte del mundo se halla en estrés por falta de agua y se estima que para el 2050 la población en esta situación va a duplicarse. La escasez de agua va a ser especialmente grave para la agricultura, que hoy en día absorbe entre el 70 y el 80% del agua dulce disponible, y en la que los incrementos de los rendimientos en los últimos decenios están asociados, parcialmente, con la aplicación de riego. La mayor limitación que debe afrontar la agricultura mundial en los años por venir es la relacionada con la disponibilidad de este recurso. Una oferta de agua relativamente abundante - como la colombiana - constituirá ventaja determinante en el agro de las próximas décadas.

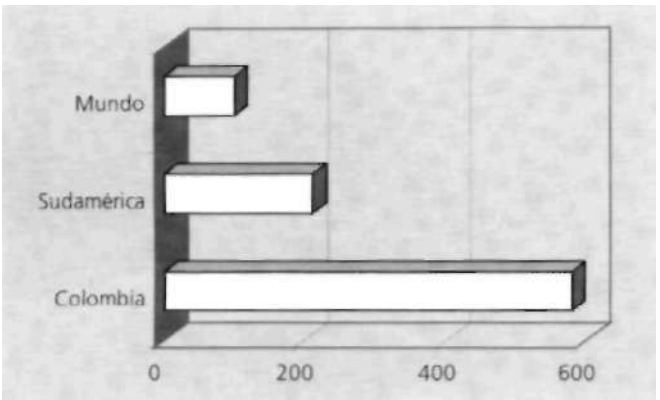


Uso potencial del suelo en Colombia.

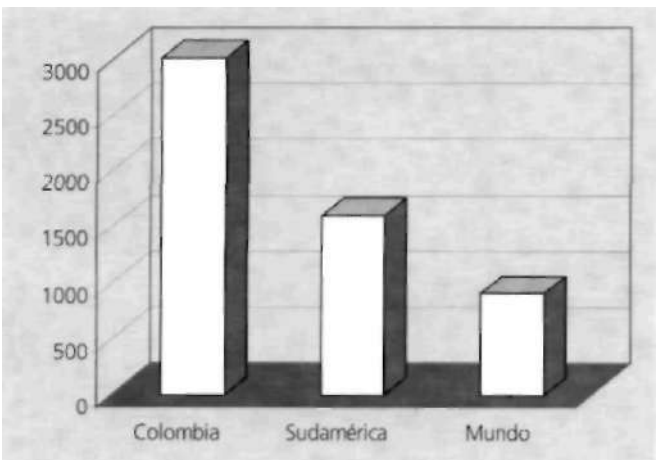


Área con vocación agrícola versus cultivada.

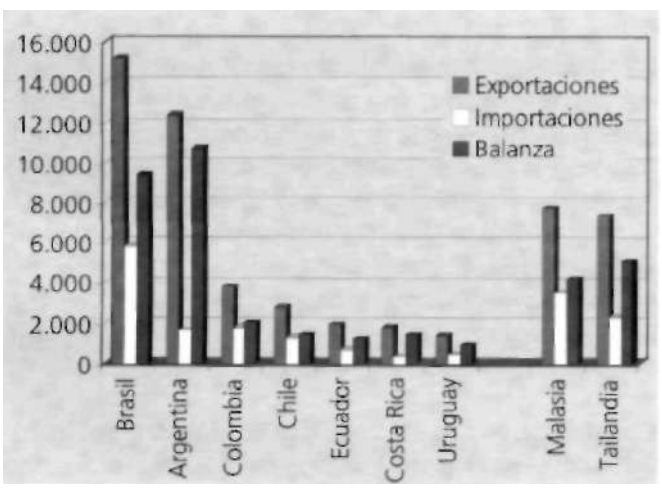
Colombia es uno de los pocos países megadiversos. Su variedad de ecosistemas y su diversidad de especies constituyen una gran fortaleza para desarrollar las más variadas actividades productivas, para obtener materiales mejorados genéticamente y para identificar flora, fauna y microorganismos benéficos que contribuyan al buen desempeño de las actividades agrícolas. Además, el país tiene una localización privilegiada, que le permite acceder a las dos grandes cuencas oceánicas - la del Atlántico y la del Pacífico -, en las que se concentra el comercio mundial de la actualidad y del futuro. El acceso a los distintos mercados del orbe se le facilita por esta ubicación.



Oferta hídrica (l/s/km^2)



Precipitación (mm anuales).

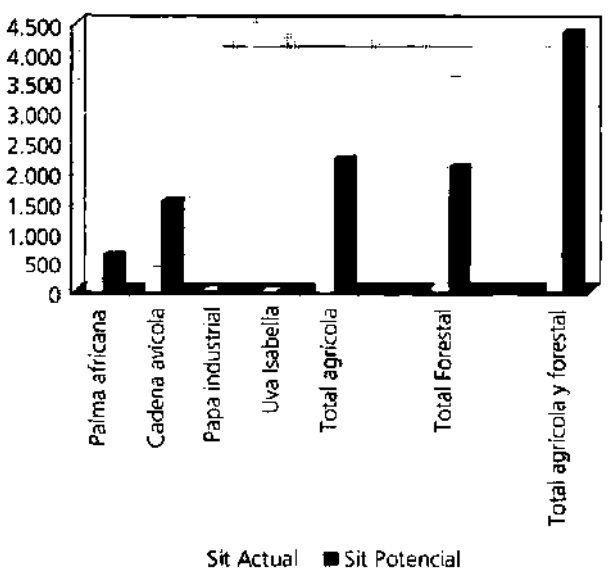


Comercio exterior agropecuario (US$ mill).

El país no ha aprovechado dichas riquezas y no se distingue por ser un gran exportador de bienes del sector. Sus exportaciones y su balanza comercial no reflejan ese potencial: son muy inferiores a las de Argentina y Brasil, o a las de Malasia y Tailandia, no muy superiores a las de Chile y menos del doble de las de Ecuador.

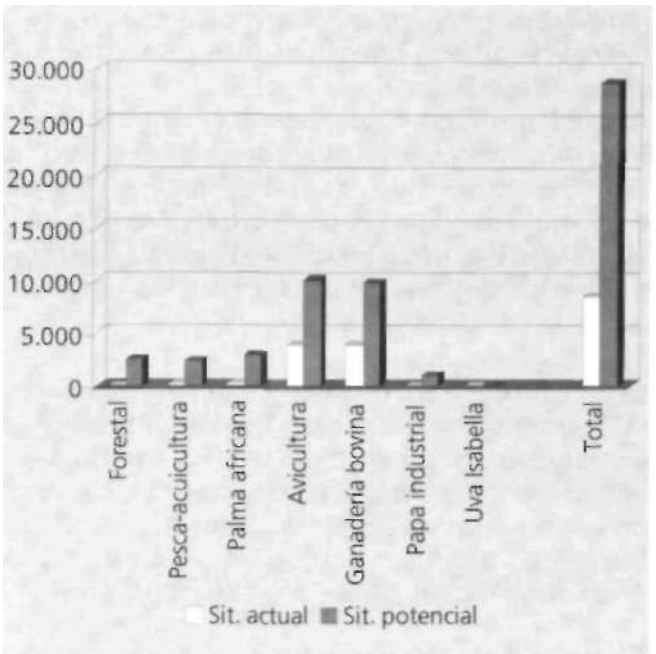
El potencial en algunos subsectores

Gracias a las mencionadas riquezas y a la variedad de climas y ecosistemas, el país podría incrementar sustancialmente sus áreas cultivadas y su producción en numerosas cadenas productivas agropecuarias que cuentan con interesantes posibilidades de abastecer mercados internos y externos dinámicos y que ofrecen buenas perspectivas para la producción colombiana[1], siempre y cuando haya condiciones apropiadas

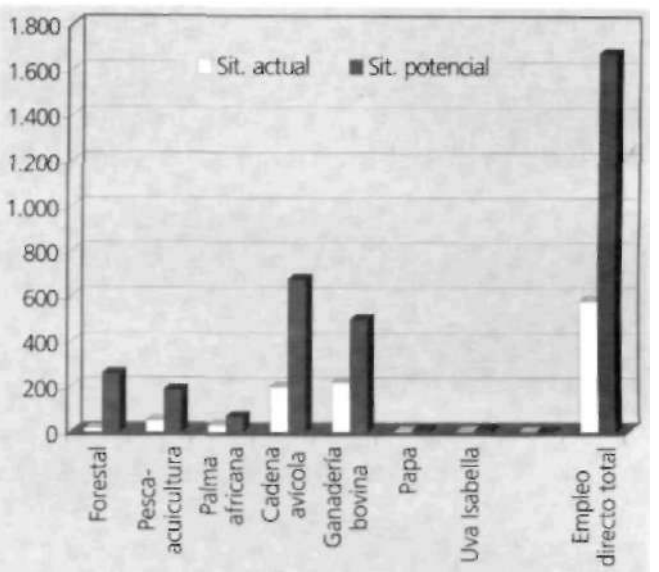


Superficie sembrada (miles de has).

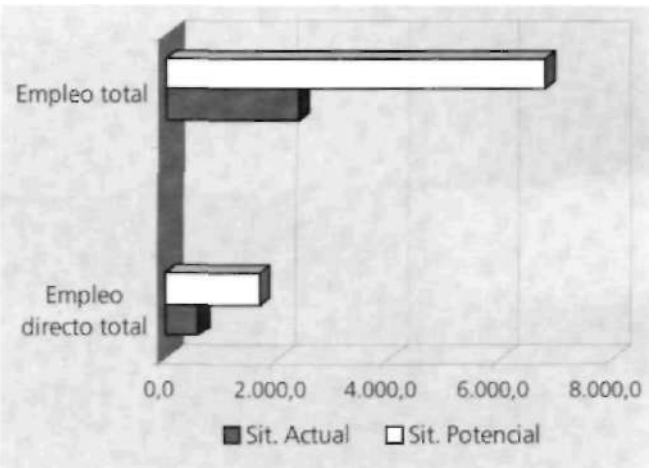
1 **Pora** mayor detalle de la situación de los mercados mundiales y de los distintos aspectos de este capitulo, véase la segunda parte del documento principal de este trabajo.



Valor de la producción (miles de millones de pesos de 2000).



Generación de empleo directo (miles).



Generación de empleo total (miles)

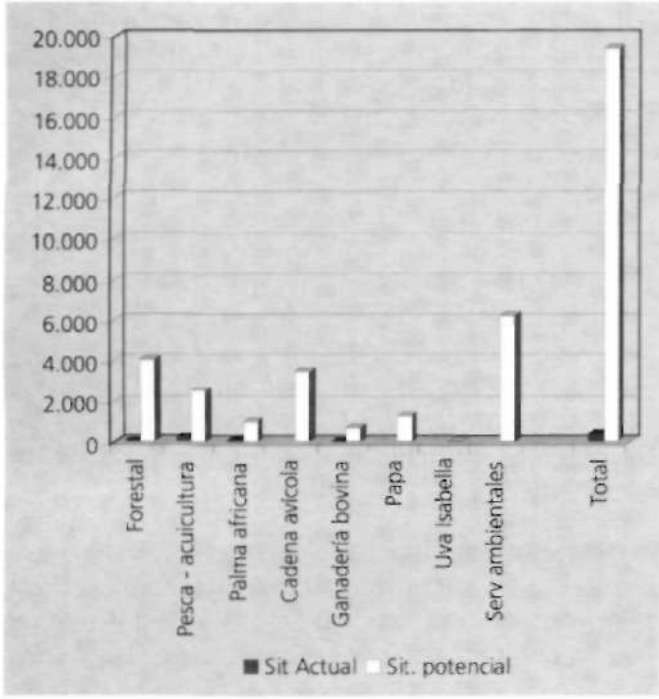
de paz, seguridad y política económica y sectorial, como la propuesta en este documento. Con ello, se generaría bienestar, empleos, ingresos y divisas para los colombianos.

A continuación se ilustra ese potencial para algunas cadenas y productos, representativos de diversos subsectores del agro colombiano, y de los más variados climas y ecosistemas, aunque hay muchos otros que pueden tener también una importante capacidad de generar bienestar y riqueza para los colombianos[2]. No sobra recalcar que los estimativos presentados muestran el potencial de unas cuantas actividades del sector, a modo de ejemplo, pero que el potencial de muchos renglones de significativa importancia - tales como café, caña de azúcar y panelera, plátano, flores, arroz, algodón, banano y muchos otros - no se analiza en este documento. Asimismo, el potencial de cultivos en los que se prevé un déficit internacional y hemisférico - ante la fuerte declinación de la producción brasileña - y en los que Colombia tiene considerables ventajas, como el cacao, tampoco se analiza. Empero, las propuestas de política que se presentan más adelante sí cobijan a todos los renglones agrícolas, pecuarios, forestales y piscícolas del país.

La superficie sembrada en unos cuantos cultivos - palma africana, materias primas para alimentación de las aves (maíz tecnificado, yuca y soya), papa para procesamiento industrial y uva Isabella - podría incrementarse de 515.969 hectáreas en la actualidad a 2.253.292 hectáreas en menos de dos décadas, es decir ser 4.4 veces la actual. Si a ella le sumamos la que podría sembrase con plantaciones forestales, el incremento sería de 618.469 a 4.355.792 hectáreas.

El valor de la producción obtenida en estos cultivos aumentaría considerablemente, lo mismo

2 La selección de las actividades cuyo potencial se analiza obedeció a tres criterios fundamentales: i) que incluyera a todos los subsectores del agro - forestal, piscícola, pecuario, agrícola (cultivos permanentes y transitorios) y ambiental - y a los distintos climas y ecosistemas; ii) que tuvieran un significativo potencial de crecimiento y de mercado, y iii) que se contara con información actualizada sobre ellas.



Generación de divisas (millones de US$ de 2000).

que en la actividad avícola. Si le agregamos los incrementos que podrían obtenerse en la pesca y en la acuicultura - otra actividad de gran potencial - y en las 10.385.904 hectáreas dedicadas a la ganadería bovina en solo tres zonas del país - la región Caribe, los valles interandinos y el piedemonte llanero -, de las cerca de cuarenta millones de hectáreas en pastos que hay en el país, el valor de la producción pasaría de 8.211,5 miles de millones de pesos del 2000 a 28.476,2 miles de millones, en el curso de cuatro lustros. Tales incrementos, así como la competitividad de dicha producción, se podrían lograr aplicando tecnología existente y ya probada en escala comercial en el país, y en algunos casos, como el de la ganadería, haciendo cambios tecnológicos relativamente sencillos.

Las actividades mencionadas (forestal, pesca y acuicultura, palma africana, cadena avícola, ganadería bovina en las tres regiones citadas, papa para la industria y uva Isabella) harían una contribución significativa a la generación de empleo para los colombianos. Los empleos directos por ellas generados casi se triplicarían, al aumentar de 591.096 a 1.697.668. El empleo total - directo e indirecto - que generarían se incrementaría de 2.364.385 a 6.790.670, con lo que el aporte de estas actividades agropecuarias a reducir el desempleo en el país sería sustancial.

La contribución de las actividades mencionadas a la generación de divisas sería, asimismo, fundamental. Si incluimos también las que se podrían generar por servicios ambientales - captura de C02, bioprospección y turismo natural - las divisas obtenidas pasarían de 452.7 millones de dólares en 2000 a 19.417 millones dentro de veinte años.

Como se señaló, los beneficios estimados cobijan únicamente a algunas cadenas, productos y actividades del sector, todos ellos a modo de ejemplo del potencial de crecimiento y de generación de bienestar que tienen diversas actividades rurales, pero no incluyen a muchos otros, algunos de los cuales hacen parte de los renglones más tradicionales del sector agropecuario colombiano. Estos desarrollos requerirían de un importante esfuerzo y compromiso nacional, tanto gubernamental, como de inversionistas privados. Pero, si hay condiciones de paz y de política económica y sectorial como las propuestas en el presente documento, con seguridad se podría contar con la participación de importantes inversionistas extranjeros e institucionales, algunos de los cuales ya han manifestado interés en Colombia en varios de los subsectores analizados, o ya tienen inversiones en estos subsectores en otros países latinoamericanos.

Un ejemplo regional: la Orinoquia

En diversas regiones de Colombia existen importantes posibilidades de incrementar la producción agropecuaria y la generación de ingresos rurales. La Región Caribe, por ejemplo, es una extensa llanura de diez millones de hectáreas, que corresponden al 8.7 % del territorio nacional, en la que las tierras con vocación agrícola suman 4.4 millones de hectáreas, y el área bajo cultivos no llega a las 600.000 hectáreas. En la Región Cafetera - actualmente en crisis por los bajos precios del grano - existen, asimismo, numerosas actividades que pueden producirse competitivamente, entre las que se incluyen los frutales, los maderables y el cacao, este último en las zonas bajas. Los valles

interandinos tienen, también, posibilidades importantes de intensificar e incrementar su producción sectorial. Pero tal vez la que cuenta con un mayor potencial, menos conocido, es la Orinoquia colombiana, o los denominados Llanos Orientales.

La Orinoquia representa el 27% del territorio continental del país. No obstante, solamente aloja a cerca de 1.400.000 habitantes, o el 3.3% de la población, por lo que su densidad poblacional es tremendamente baja: 4.6 habitantes por kilómetro cuadrado, 8.15 veces menos que la media nacional. La Orinoquia ha sido reconocida como uno de los ocho ecosistemas estratégicos para la humanidad por el WWF (Fondo Mundial para la Naturaleza). Es un ecosistema muy rico en biodiversidad, aunque poco estudiado y conocido.

La Orinoquia presenta cuatro grandes ecosistemas, buena parte de cuyos suelos son planos y fácilmente mecanizables: el Piedemonte, con algo más de dos millones de hectáreas, alberga a la mayor parte de la población que habita en la región y en él se ubican los principales desarrollos urbanos, petroleros y agroindustriales; la Altillanura Plana, con cerca de tres millones de hectáreas planas; la Orinoquia Inundable, con más de cinco millones de hectáreas, y la Altillanura Disectada, con alrededor de 10.5 millones de hectáreas, los tres últimos poco poblados y casi totalmente desaprovechados[3].

Su riqueza de agua es considerable. La Orinoquia colombiana produce el 33.8% del agua total nacional. Sus recursos mineros son significativos. Las mayores reservas de petróleo y gas del país se encuentran en la región, y en 1999 contribuyó con cerca del 90% de la producción nacional de petróleo[4].

Su ubicación es estratégica. En la Orinoquia se halla la mayor frontera internacional del país. El piedemonte se comunica por varias carreteras con Santafé de Bogotá. La carretera marginal del Llano une a la Orinoquia con varias de las principales ciudades venezolanas, incluida la capital, Caracas, que se halla a pocas horas de la frontera con Arauca. La red fluvial está conformada por una gran variedad de ríos navegables. El río Meta - con 470 kilómetros navegables y que desemboca en el Orinoco - constituye la mejor alternativa de transporte para llegar al Océano Atlántico y a los mercados del Caribe, del Atlántico norteamericano y del norte de Europa. Diversos proyectos contemplan la utilización de esta red fluvial para unir a los océanos Atlántico y Pacífico con base en un modelo de transporte intermodal que atraviese las ricas zonas mineras, petroleras y agrícolas de los llanos venezolanos y colombianos.

La Orinoquia tiene un significativo potencial para el desarrollo -en muy variados agroecosistemas- de numerosos cultivos, de las actividades pecuarias, la acuicultura y la reforestación. Hay unos cuatro millones de hectáreas aptas para cultivos tales como plátano, maíz, yuca y frutales; más de 900.000 para la soya; 930.000 aptas para cítricos, piña y otros frutales; 2.3 millones para marañón, caucho, palma y agroforestería; diez millones para ganadería y 4.6 millones para silvicultura. No obstante, estas cifras se basan en la tecnología disponible en la actualidad en el país, y no tienen en cuenta, por ejemplo, el vasto potencial que la Orinoquia Inundable puede representar con una tecnología adecuada a sus características y condiciones, y que sepa aprovechar su generosa dotación de tierras planas y de agua.

En *ganadería bovina,* posee cerca de 4.5 millones de cabezas de ganado, el 21.2% del hato bovino nacional, en una superficie en pastos de algo más de 15 millones de hectáreas, lo que significa una muy baja carga animal (0.3 cabezas por hectárea). Con la tecnología disponible se podría incrementar en varias veces la producción actual en un área considerablemente menor.

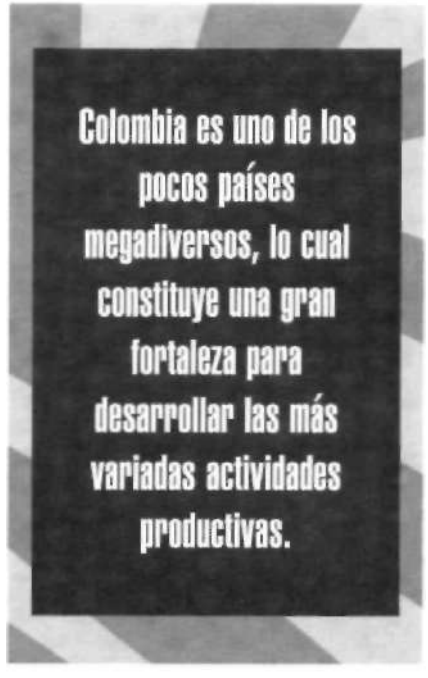
La Orinoquia cumple con los requisitos fundamentales para tener una *cadena avícola-porcícola* competitiva e integrada: gran abundancia de

3 Hay algo menos de cinco millones de hectáreas que constituyen parques nacionales, zonas de reserva, bosques de galería y otras áreas no aptas para la producción agropecuaria.

4 Los tres mayores yacimientos de la Orinoquia - Cusiana, Cupiagua y Caño Limón - contribuyeron con el 80% de los 699.000 barriles diarios que en promedio se produjeron en el país en 1999. Si a ello se agrega lo obtenido en los otros pozos existentes en la región, el aporte total a la producción nacional se acerca al 90%.

tierras y aguas para cultivar las materias primas para la alimentación animal y de las primeras para depositar la gallinaza y porquinaza que se genera en los planteles pecuarios. La siembra de maíz, yuca y soya puede realizarse en cientos de miles de hectáreas con la tecnología y los materiales genéticos ya existentes, a bajos costos y de forma competitiva.

Los Llanos Orientales poseen el 55% de las tierras que en Colombia son aptas sin restricciones para el cultivo de *palma africana* y cuentan hoy en día con el 36.6% de la superficie plantada en el país. No obstante, tal superficie es tan sólo el 3% del área apta sin restricciones en la región, lo que muestra el gran potencial de desarrollo de este cultivo. El *arroz* es otro cultivo que ha tenido un significativo desarrollo y cuenta con un gran potencial. Asimismo, muchas de las *frutas* de mayor consumo en los ámbitos nacional e internacional -v.g., cítricos, plátano, piña y papaya- pueden cultivarse en los Llanos en excelentes condiciones por las características de los suelos, el régimen de lluvias, la luminosidad y la disponibilidad de tecnología adecuada. Algunas se cosechan en época diferente al resto del país, cuando tradicionalmente hay escasez.



Las posibilidades *forestales* de la Orinoquia son enormes. Se estima que existen más de cuatro millones y medio de hectáreas aptas para los cultivos maderables, y dos y media muy aptas, en su mayoría tierras de bajo costo y planas, donde es muy fácil la mecanización de algunas labores. Las condiciones de clima, luminosidad y demás atributos ambientales le otorgan unas ventajas sustanciales para la actividad silvícola.

En *caucho natural* - cultivo en el que se prevé escasez mundial - la Orinoquia presenta condiciones climáticas y de suelos óptimas, ya que este cultivo requiere de abundantes lluvias y buenos drenajes, pero con un período seco relativamente prolongado que impida la permanencia de los hongos que acabaron con el cultivo en la Amazonia brasileña, peruana y colombiana. Se estima que hay más de 600.000 hectáreas que cumplen con estas condiciones y que son aptas para este cultivo en la región. Asimismo, la Orinoquia registra los mayores rendimientos en el país - superiores a los obtenidos en Malasia, uno de los mayores y más eficientes productores mundiales - y los menores costos de producción.

Los suelos arenosos del oriente del Vichada son particularmente aptos para el cultivo del *marañon* - cuya almendra es muy apreciada y cuenta con una alta demanda y elevados precios, dado el déficit existente en su producción. Hay más de un millón y medio de hectáreas apropiadas para este cultivo, las cuales no tienen muchas otras alternativas productivas.

De manera que las hoy desaprovechadas tierras de la Orinoquia podrían albergar a millones de colombianos y ofrecerles oportunidades de trabajo en una variedad de actividades agropecuarias de notable potencial de mercado, en las que la región dispone de ventajas para ser competitivas. Su riqueza de agua podría, igualmente, permitir un dinámico desarrollo pesquero y acuícola; su biodiversidad un interesante aprovechamiento de las especies para la medicina, la agricultura y la industria, y su belleza paisajística una actividad de turismo natural que genere numerosos empleos y cuantiosos ingresos.

Para que las potencialidades del agro colombiano -y las de sus distintas regiones, como las ilustradas de la Orinoquia- puedan expresarse plenamente y generen cuantiosos empleos, ingresos y divisas para beneficio de los colombianos -como los aquí estimados para unas cuantas actividades rurales- se requiere contar con paz, seguridad, infraestructura y con políticas económica y sectorial apropiadas, como las que se resumen a continuación.

ELEMENTOS ESENCIALES PARA UNA POLÍTICA DE DESARROLLO DE LOS SECTORES AGROPECUARIO Y RURAL

La importancia vital del agro en la economía y en la sociedad

Los más diversos países del orbe tratan con especial consideración a sus sectores agropecuario y rural, y otorgan un mayor apoyo y una mayor protección a sus agricultores que a cualquier otro segmento de la población, dado que su crecimiento y dinamismo tienen una enorme importancia en el desarrollo económico y social de una nación.

En efecto, el agro aporta a la formación del producto interno, coadyuva al desarrollo de diversos renglones productivos y de servicios, genera empleo y divisas, demanda bienes y servicios, juega un papel vital en la alimentación y en la nutrición, es fundamental en la estabilidad política y en la paz social, contribuye al desarrollo armónico y equitativo de las diferentes regiones, es vital para la preservación ambiental y la conservación de la biodiversidad, contribuye a la ocupación del territorio y a evitar el hacinamiento de la población en las ciudades.

En Colombia la suerte del agro es trascendental por todas las razones anteriores, incluso en mucha mayor medida que en numerosos países que le otorgan un tratamiento preferencial y que dedican ingentes recursos y esfuerzos a su desarrollo y bienestar. Los sectores agropecuario[5] y agroindustrial contribuyen con el 22% del PIB; el primero genera el 28% de las divisas; el sector rural ocupa al 28.8% de la población total ocupada; su demanda de bienes y servicios es fundamental para el desarrollo de numerosas empresas y sectores.

Pero si el agro es importante desde la óptica económica, su trascendencia es mucho mayor desde los puntos de vista social, regional, estratégico y ambiental. La lucha contra los problemas de pobreza, violencia y producción de cultivos ilícitos tiene en las áreas rurales su principal escenario. El 74% de los indigentes y el 57% de los pobres del país se hallan ubicados en el área rural, la mayor parte de los desplazados en el país proviene de dicha área - una población rural no menor al 2% del total de la población colombiana había sido desplazada hasta 1995 - y la expansión de los conflictos armados y de la siembra de cultivos ilícitos se ha dado a la par con la agudización de la crisis agraria, por lo que la superación de estos problemas está íntimamente asociada con la suerte del campo.

El desarrollo de la mayoría de entidades territoriales colombianas depende críticamente del agro. En vastas regiones del territorio nacional - incluidas la mayoría de las regiones de frontera - los labriegos y colonos colombianos son el único factor de poblamiento y soberanía. La conservación de los recursos naturales y la preservación del patrimonio ambiental está determinada por lo que suceda en las zonas rurales.

La crisis del agro colombiano

A pesar de su trascendencia, y en parte por el hecho de que no se le otorga la importancia que tiene, el sector agropecuario colombiano ha vivido en los últimos años la mayor crisis de su historia reciente, lo cual ha tenido innegable incidencia en el conjunto de dificultades que hoy afronta el país.

El valor de la producción sectorial disminuyó su ritmo de crecimiento, y tanto el total, como el de la mayoría de sus subsectores, registró tasas negativas de crecimiento en varios años de la década del noventa, situación nunca antes vista en la historia colombiana. La superficie cultivada, excluido el café, se contrajo en 936.255 hectáreas entre 1990 y 1999, de manera que el 25% del área cultivada en 1990 había salido de la producción en 1999. La tasa de desempleo rural aumentó de 4.2% a 6.4% entre noviembre de 1991 y septiembre de 1996.

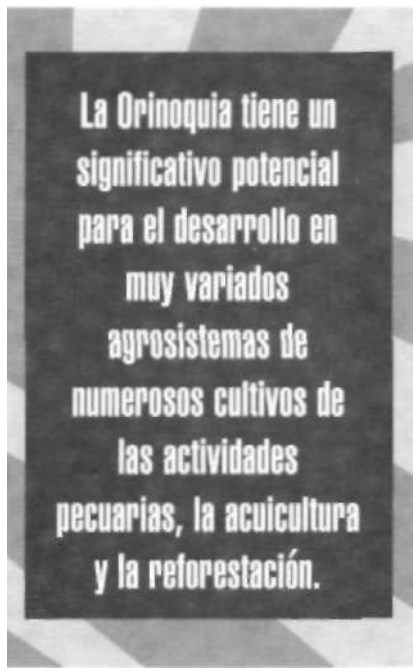
Las exportaciones agropecuarias y agroindustriales decrecieron y las importaciones aumentaron, con lo que la balanza comercial sectorial se deterioró y en 1996, por primera vez en la historia, registró un déficit. La rentabilidad

5 Cuando se hace referencia a sector agropecuario en este documento se incluye a las actividades agrícolas, pecuarias, forestales, pesqueras y acuícolas.

de las actividades rurales y los ingresos de sus moradores se deterioraron de forma sustancial.

A la par con la agudización de los problemas del agro, se han agravado los de violencia **e** inseguridad rural y urbana, de recesión de la economía, de aumento de la pobreza y de la miseria, de crecimiento del desempleo y de los cinturones de miseria en las ciudades grandes e intermedias, de destrucción de los bosques y de siembra de cultivos ¡lícitos, de deterioro de la balanza comercial, de dependencia externa para el abastecimiento de alimentos.

Diversos factores contribuyeron a que el agro atravesara tan crítica situación. La abrupta modificación de las reglas del juego a que estaba sometido el sector y el desmonte de los mecanismos de política hasta entonces vigentes, que se efectuó en los albores de la década del noventa en una coyuntura internacional adversa - de muy bajos precios internacionales - y en un entorno económico de fuerte apreciación de la moneda y de elevadas tasas de interés, dejó a los agricultores sin instrumentos de defensa para afrontar la difícil situación.



La aceleración de un proceso de integración andino plagado de incumplimientos y perforaciones por parte de los socios, y la profundización de la inseguridad rural, constituyeron el golpe de gracia contra el sector.

Pretrequisitos **para la** superación de **la crisis y para el desarrollo agropecuario**

La superación de la crisis agrícola mencionada es fundamental para el desarrollo nacional y para crear condiciones para la paz y el progreso del país.

A pesar del mantenimiento de los subsidios y de las distorsiones en el mercado mundial agropecuario, el previsible incremento de la demanda de una serie de bienes sectoriales ocasionado por el aumento de los ingresos - y del consumo de alimentos - en los países más poblados del planeta, constituye un escenario propicio para que Colombia y los otros países que aún pueden expandir **e** intensificar su producción y su frontera agrícola dinamicen su actividad sectorial y aprovechen esta ventaja.

No obstante, lo anterior no puede lograrse si no se toma una verdadera decisión política de apoyar al agro y de otorgarle un tratamiento especial, tal y como es común en el ámbito internacional. Por eso, es de vital importancia el establecimiento de una política agropecuaria y de desarrollo rural de largo plazo, que contribuya a que la agricultura sea una actividad rentable y dinámica, a que el campo sea un sitio atractivo y agradable para vivir y para invertir recursos y esfuerzos, a que todas las zonas rurales del país dispongan de la infraestructura y los servicios básicos y a que todos los pobladores rurales cuenten con un nivel de vida digno y con oportunidades de trabajo remunerativas.

La propuesta de política que se presenta a continuación busca contribuir a alcanzar estos objetivos, y muy especialmente a coadyuvar al mejoramiento de la situación de los campesinos, jornaleros y demás sectores de escasos recursos del agro colombiano. Pero para que ella tenga el efecto positivo que se desea se requiere, ante todo, actuar en dos temas fundamentales: la política macroeconómica y **el entorno** institucional.

La política macroeconómica

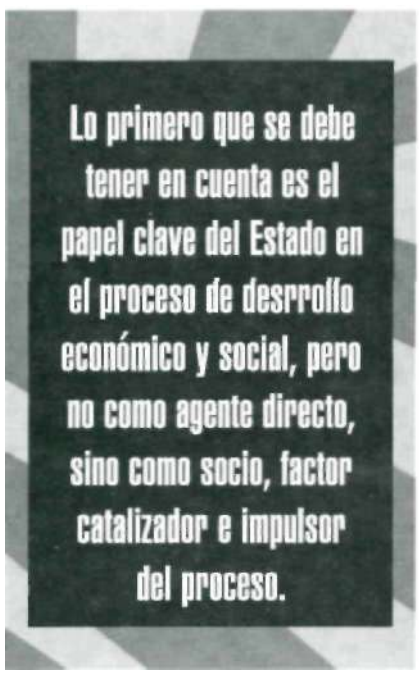
En materia de política macroeconómica debe evitarse caer en concepciones erróneas que en el pasado han afectado gravemente al sector.

La primera, que el agro - y lo rural - es residual en el crecimiento económico y en el desarrollo

social, lo que ha determinado que se le otorgue un papel subalterno y se le reduzca dramáticamente su participación al asignar el presupuesto gubernamental.

La segunda, pensar que la política macro es suficiente para propiciar el desarrollo agropecuario, que se considere innecesaria la política sectorial y que se desmonten, en consecuencia, sus herramientas e instrumentos de acción.

La tercera, tiene que ver con la importancia exclusiva otorgada a los elementos de corto plazo y al equilibrio inmediato de los agregados macroeconómicos, despreciando la trascendencia del crecimiento económico y del mejoramiento social y el impacto que aquellos puedan tener sobre estos últimos.



Por el contrario, la política económica debe reconocer la importancia económica, social, estratégica y ambiental vital del agro - ya mencionada - y actuar en consecuencia en temas fundamentales como la asignación de los recursos públicos y la definición de la estructura arancelaria.

Debe, asimismo, prestar atención a la política sectorial, establecer mecanismos adecuados de coordinación y complementación con ella, y evitar que el manejo de las variables macro afecten el desarrollo económico y productivo del país, en particular el de las cadenas de base agropecuaria. Así mismo, debe propender por un manejo cuidadoso de la tasa de cambio, variable que tiene una incidencia fundamental en el desarrollo y en la competitividad sectoriales, y cuya sobrevaloración puede dar al traste con cualquier esfuerzo de desarrollo del agro.

El tema institucional

Aunque pueda parecer redundante, es necesario señalar que buena parte de la capacidad competitiva de las empresas y los individuos depende de la forma como las instituciones - entendidas como el conjunto de normas que regulan sus relaciones- funcionen. Por esta circunstancia, cualquier propuesta orientada a transformar los sectores rural y agropecuario debe considerar este vital asunto.

Actuando dentro de ese contexto, lo primero que se debe tener en cuenta es el papel clave que cumple el Estado en el proceso de desarrollo económico y social, pero no como agente directo, sino como socio, factor catalizador e impulsor del proceso. Es preciso advertir que no se trata de diluir su función, sino de ajustaría a la capacidad real. La participación del Estado es determinante y para que esto se haga posible, la eficiencia y la eficacia de los organismos públicos son esenciales. Desde luego su gestión se debe centrar en los factores sociales básicos, terreno en el cual los sectores contemplados tienen muchas acciones, dado que es justamente en ellos donde se originan las mayores dificultades y limitaciones.

La respuesta al falso dilema "todo Estado" o "todo mercado" radica, precisamente, en una apreciación inteligente de los cambios institucionales que se requieren para que los actores sociales puedan operar sin excluirse unos a otros. Esto supone una nueva asociación entre el movimiento social y la democracia institucional en la que la acción colectiva organizada no pase por el Estado. En Colombia ya no es viable una modernización dirigida exclusivamente desde el Estado.

Con miras a concretar las acciones requeridas en este campo, es necesario actuar en tres frentes: primero, en el Congreso de la República, donde conviene tramitar una ley marco para el sector agropecuario que incluya como política de Estado el papel protagónico de las comunidades y los empresarios, clarifique la competencia sobre los sectores que cubre, corrija la actual dispersión normativa, establezca la estructura de compe-

tencia en el territorio para el sector rural y redefina el sistema de organismos públicos.

Segundo, es fundamental que la órbita pública central se fortalezca en los aspectos relacionados con la definición de políticas y el establecimiento de prioridades e incentivos y deje las tareas de promoción y ejecución a las comunidades, los particulares y las entidades territoriales. Para ello se deben eliminar -o reducir sustancialmente- las actuales entidades descentralizadas del orden nacional; apoyar el fortalecimiento de la capacidad técnica de las entidades territoriales, y establecer e institucionalizar espacios de participación y concertación. Los espacios existentes, en especial los consejos nacionales y regionales de las cadenas productivas, deben adquirir el reconocimiento legal, asignándoles un papel decisivo en la definición de la política que les incumbe y los afecta.

Por último, es preciso advertir que el reto que enfrenta la organización territorial -ingrediente fundamental de todo el proceso de cambio- es configurar esquemas de descentralización y regionalización efectivos para el desarrollo rural. Ello entraña el diseño de un modelo institucional y político nuevo, donde los sectores indicados, con los servicios y las actividades organizacionales propias, constituyan un componente líder para el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes del campo.

En el ámbito de la administración y su estructura, a partir de los principios enunciados, se propone que el Ministerio de Agricultura amplíe su campo de acción para que abarque los diferentes asuntos de la política pública relacionados con los sectores agropecuario, agroindustrial y rural, de manera que los temas referentes a las cadenas productivas de base agropecuaria no se dispersen en distintos ministerios, como en la actualidad sucede.

Finalmente, se desarrollan los elementos esenciales para una política sectorial, definiendo temas de política de innovación tecnológica, de adecuación de tierras, de financiamiento, de comercialización y de comercio exterior. De igual manera, se plantea la política de desarrollo rural con temas como el socio rural, la generación de ingreso rural y de empleo agropecuario, el acceso a los factores de producción y las fuentes alternativas o complementarias de ingreso rural.