

ANÁLISIS SOCIOECONÓMICO DE LA ACTUAL POLÍTICA AGRARIA.

Francisco Javier López Macías*.

Resumen

En el presente trabajo se realiza un análisis de la política agraria actual, donde se busca la reactivación de la producción agropecuaria, la competitividad y la generación de empleo rural, a través de proyectos productivos y de agricultura por contrato.

Además, se realizan los proyectos de Ley que presentó a finales de 2006 el Gobierno Nacional al Congreso de la República sobre “Desarrollo Rural” y el denominado “Agro Ingreso Seguro (AIS)”, con los cuales se pretende implementar la política agraria actual y morigerar los efectos del TLC con Estados Unidos.

También se sacan conclusiones y recomendaciones, que pueden ser útiles a los agricultores y empresarios.

Palabras claves: producción agrícola, empleo rural, desarrollo rural, política agraria.

* Docente Investigador Universidad de Manizales- Universidad de Caldas.

SOCIO ECONOMIC ANALISIS OF THE ACTUAL AGRARIAN POLITIC.

ABSTRACT

In the next work is carried out the current agrarian politics' analysis, where it is looked for the reactivation of the agricultural production, the competitiveness and the generation of rural employment, through productive projects and of agriculture by contract.

Also, they are carried out the law projects presented by the National Government to the Congress of the Republic about "Rural Development" and the one denominated "Agriculture Sure Entrance (AIS)", with which it is intended to implement the current agrarian politics and moderate the effects of the TLC with United States.

Conclusions and recommendations are also taken out that can be useful to the farmers and entrepreneurs.

Key words: agricultural production, rural employment, rural development, agrarian politics.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo pretende hacer un análisis de la política agraria actual y de los proyectos de Ley que la implementarán desde el punto de vista económico y legal.

Este trabajo es oportuno, porque se presenta antes de la firma del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, y nos previene de la necesidad de adecuar las políticas y las estrategias, para afrontar los retos y las dificultades que el TLC conlleva.

Se espera que este trabajo sea de alguna utilidad para profesores, estudiantes, empresarios y personas interesadas, en la búsqueda de una patria más amable y de un agro más próspero para nuestros campesinos.

OBJETIVO.

Efectuar un análisis socioeconómico de la actual política agraria con base en los proyectos de ley “Agro Ingreso Seguro-AIS” y “Desarrollo Rural”.

1. ANÁLISIS DE LA ACTUAL POLÍTICA AGRARIA

Antes de analizar el programa “Agro Ingreso Seguro”, es necesario ver su relación con la política agraria actual. La política denominada “Manejo social del campo”, busca como objetivos generales la promoción del desarrollo rural y la seguridad alimentaria, particularizando los siguientes propósitos:

- Reactivación de la producción agropecuaria
- Competitividad, y
- Generación de empleo rural.

Dichos objetivos se materializan sobre la base de un enfoque en el que lo territorial, lo multisectorial y lo multidimensional, trascienden lo agropecuario para insertarse en la esfera de la agroindustria y de los servicios.

En materia de reactivación de producción, ésta debe responder a las señales del mercado nacional e internacional.

Para su aplicación debe haber un proceso de concertación pública y privada que permita incentivar y diversificar la producción de determinadas mercancías, modernizar la tecnología empleada y dinamizar el comercio internacional, y en menor medida el mercado interno. Además, los pequeños productores deben tener acceso al crédito.

La organización del funcionamiento para la producción rural se realiza prioritariamente en torno a proyectos de carácter asociativo y los de agricultura por contrato, que contribuyan a la construcción y sostenibilidad de alianzas estratégicas, que vinculen pequeños y medianos productores. Además, se debe hacer atractiva la inversión, dinamizando el mercado de capitales y las oportunidades para **el capital nacional y extranjero**.

Se busca potenciar el desarrollo tecnológico y la innovación en aras de la competitividad de la agricultura, con el fin de obtener valor agregado, estructuración y fortalecimiento de las cadenas productivas, y por supuesto, generación de empleo. También se debe fortalecer el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología Agropecuaria.

Se privilegia la comercialización internacional, a partir de la estructuración de unidades productivas empresariales, que compongan e integren las cadenas productivas, mediante la firma de acuerdos regionales de competitividad.

Impulso a la biotecnología, con el fin de privilegiar la evaluación, siembra y comercialización de variedades genéticamente modificadas. Además, se organizan alianzas específicas entre los centros de investigación nacionales y las compañías productoras transgénicas. De esta manera se aportan elementos esenciales para la competitividad de la producción nacional, según el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

La asistencia técnica ofertada, mediante el esquema de servicios y la relación empresa-usuario (mas no Estado-ciudadano) contribuirá a la innovación de la producción primaria, la transformación y la generación del valor agregado, gestión de organizaciones empresariales, la integración de los mercados (de manera vertical), la reconversión de las cadenas productivas hacia nuevas formas de

organización empresarial, el fortalecimiento de las cadenas productivas y el acceso a los bienes y servicios de la política agropecuaria. Sin embargo, como prerrequisito para acceder a la asistencia técnica como a los otros mecanismos de apalancamiento productivo, los clientes o usuarios deberán asociarse según potencialidades y problemas; los municipios por ejemplo, como unidades Político-Administrativas, deberán constituir los denominados Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial (CPGA), con el fin de superar la dispersión institucional.

Adicionalmente, se debe impulsar la organización de un sistema de información e inteligencia de mercados, oportuno y útil, además de accesible y confiable, que resuelva las necesidades de los usuarios públicos y privados en materia de información para la competitividad. Las telecomunicaciones se incorporan substancialmente a la dinámica, poniéndose al servicio de los productores, industriales, inversionistas, comerciantes, investigadores e instituciones públicas y privadas. Igualmente se promueve la agricultura por contrato, con el fin de reducir la incertidumbre del mercado por la variación cíclica de los precios, los problemas climáticos y fitosanitarios de las cosechas, obligando a realizar el planeamiento de la producción, la modernización del mercado y la articulación de la cadena productiva.

La producción aparte de estar especializada regionalmente, promueve principalmente productos tropicales en los que se involucran además, aquellos generados como resultado de la sustitución de cultivos de uso ilícito.

La generación de empleo rural se potencia a través de la constitución estratégica de cadenas, especialmente orientada a cultivos permanentes, tales como maíz, soya, yuca, algodón, palma africana, frutales, caucho y forestales.

En materia de principios, la política agraria se debe regir por la equidad, la competitividad agropecuaria, la sostenibilidad y la descentralización.

La equidad es entendida como la promoción en el acceso de toda la población a todos los factores productivos y a los servicios del Estado.

La competitividad básicamente agropecuaria, se logra mediante la modernización de la producción, la integración de los mercados y la construcción de acuerdos de competitividad, propiciando así mayores ingresos al productor.

La sostenibilidad hace referencia a los procesos productivos, lo cual demanda un uso apropiado de los recursos naturales en el largo plazo y el compromiso en materia de mercado internacional.

La descentralización se orienta, fundamentalmente, a la ejecución de la política agraria. Es algo así como la descentralización operativa y eficiente, garantizada por las instituciones públicas y privadas. Dicho proceso requiere la asignación de recursos financieros por parte del Estado, según la demanda del proceso productivo.

La nueva política agraria privilegia la agroindustria y las cadenas productivas, promoviendo “el cultivo y crianza” de aquellas especies vegetales y animales demandadas por la industria o por el mercado internacional, con el propósito de contribuir a la generación de empleo, a la productividad agropecuaria y al crecimiento económico.

La política formulada pretende resolver el problema alimentario, mediante el impulso al desarrollo rural, a través de estrategias productivas que tienden a fortalecer el sistema de la agroindustria en el contexto de globalización.

Para la implementación de la política agraria y para morigerar el efecto del TLC sobre el agro colombiano el Gobierno Nacional presentó al Congreso de la República dos proyectos de ley, uno sobre “Desarrollo Rural”, y el otro para la creación del Programa “Agro, Ingreso Seguro (AIS)”.

El proyecto de ley sobre “Desarrollo Rural en Colombia” instauro el “Sistema Nacional de Desarrollo Rural con sus diferentes subsistemas, tomando como eje el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), el cual provenía de la fusión de entidades como: El INCORA, el INPA, el INAT y el DRI, pero sin instrumentos jurídicos y políticos para desarrollar programas de reforma agraria, fomento piscícola y avícola, adecuación de tierras y desarrollo rural integral.

El proyecto de ley traslada funciones del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural al nuevo sistema, a través del INCODER, con el fin de evitar duplicidad de funciones y lo dota de herramientas para el desarrollo empresarial en el campo, con énfasis en proyectos productivos, con base en los procesos de modernización tecnológica y en los mercados.

Se le asignan al INCODER, los programas de Reforma Agraria, mediante el otorgamiento de subsidios para la compra de tierras, con base en unidades agrícolas familiares, y adecuación de tierras, con proyectos productivos, debidamente subsidiados por el mismo INCODER.

El proyecto de ley privilegia y reivindica la propiedad estatal sobre las aguas continentales y marítimas y sobre el subsuelo, lo cual es un aspecto favorable, en contraposición a teorías que predicen la desnacionalización de estos recursos.

El segundo proyecto de ley, denominado “Agro Ingreso Seguro (AIS)”, está destinado a proteger los ingresos de los productores que lo requieran, ante las distorsiones derivadas de los mercados externos y a mejorar la competitividad en todo el sector agropecuario nacional, con ocasión de la internacionalización de la economía colombiana.

El proyecto de ley concede apoyos económicos directos a los productores agrícolas y pecuarios y apoyos a la competitividad a través de incentivos.

Los apoyos económicos directos serán de carácter transitorio, y se asignan para que los productores beneficiarios alcancen los niveles de competitividad adecuados para enfrentar la competencia internacional. Tendrán un valor máximo por anualidad y tipo de producto.

Los incentivos para la competitividad, consisten en: Incentivos a la productividad, orientados a fortalecer la asistencia técnica, la transferencia tecnológica, apoyo a través del crédito, para reconversión productiva y modernización agropecuaria, y apoyo a la comercialización, mediante la asignación de recursos para este fin.

Con el fin de financiar los apoyos económicos e incentivos del programa “Agro Ingreso Seguro (AIS)”, el Gobierno Nacional incorporará dentro de un programa específico en el Presupuesto del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a partir de la expedición de la ley, la suma de quinientos mil millones de pesos (\$500.000.000.000) anuales.

El programa será evaluado cada dos (2) años, a partir de la aprobación de la ley y contará con un comité intersectorial de alto nivel, para acceder a los recursos del

programa se requieren paz y salvo de seguridad social, de aportes parafiscales y de impuestos municipales, departamentales y nacionales.

Es conveniente hacer algunas consideraciones sobre la política agraria y sobre los dos proyectos de ley mencionados anteriormente, veámoslas:

- La reforma agraria es marginal en la política trazada, así como lo asociado con el tema “mujer rural” y los desplazados.
- El otorgamiento de tierras mediante el sistema de colonización espontánea, no es una forma adecuada para la ampliación de la frontera agrícola por el problema ambiental que entraña, ya que por este medio se han deforestado más de treinta millones de hectáreas en Colombia en los últimos tres lustros.
- La política pública se orienta a favor del sector privado. Se proyecta que las cadenas productivas podrán recibir en algunos casos, recursos parafiscales para mejorar el proceso productivo y la competitividad, con el fin de lograr la modernización y la reactivación del sector agropecuario.

Al priorizar la orientación empresarial productivista se obliga al conjunto de productores rurales a estar dentro del proceso, so pena de desaparecer, lo cual es una amenaza real para las comunidades campesinas y para las organizaciones indígenas y de afrocolombianos.

- Las alianzas productivas pretenden que el pequeño productor organizado se asocie con empresas del sector privado, principalmente agroindustriales, para que en conjunto desarrollen un proyecto productivo a mediano y largo plazo, donde todos aportan, todos arriesgan y todos ganan.

Hay inequidad en estos presupuestos, máxime si se trata de cultivos de tardío rendimiento, cuyo principio básico es el monocultivo, por demandar cuantiosos recursos financieros para la plantación y sostenimiento, además de potenciales efectos negativos sobre el medio ambiente.

- Se condena a muchas regiones a reconversión productiva, que difícilmente contribuye a sostener economías regionales, y que además aumenta la oferta de mano de obra.

La reconversión no es un simple cambio de un producto por otro, ello implica modificaciones culturales, sociales, políticas y económicas que trascienden el ámbito territorial.

- El productor debe competir con los artículos importados, en igualdad de circunstancias. Los pequeños y medianos productores difícilmente están en condiciones de competir, cuando queda bajo su responsabilidad acceder al mercado en un contexto en que la gran industria tiene la favorabilidad de los beneficios de la política estatal.
- Por la reconversión agrícola y por la competencia nacional e internacional, es muy probable que gran parte de los pequeños agricultores desaparezcan y queden sumidos en la miseria.
- La mayoría de las empresas no tienen relación directa con los productores, se realiza a través de intermediarios, proceso que se acentuará más con la globalización y el TLC con Estados Unidos.

- Existe una relación desigual construida a través de las patentes y de la biotecnología. Organismos vivos y productos naturales cultivados por las comunidades autóctonas de nuestros países son patentados por firmas extranjeras.

- La política formulada pretende resolver el problema alimentario mediante el impulso al desarrollo rural, a través de estrategias productivas que tienden a fortalecer el sistema de la agroindustria en el contexto de la globalización.

- El proyecto de ley sobre Desarrollo Rural crea un Sistema de Desarrollo Rural y dota al INCODER de instrumentos jurídicos y políticos para desarrollar los programas de reforma agraria, de fomento agrícola, de adecuación de tierras, de fomento avícola, de desarrollo rural integrado, dándole coherencia al sector agrario, pero conceptualmente no es de desarrollo rural.

- Se otorgan, por intermedio de INCODER, subsidios para la compra de tierras, por parte de los campesinos, con base en unidades agrícolas familiares, con el fin de resolver el problema de la tenencia de tierra.

- El programa de adecuación de tierras bajo la dirección del INCODER, se fundamenta en el desarrollo empresarial y tecnológico, con base en proyectos; es subsidiado por el Estado. En este sentido, el alcance efectivo sobre la economía campesina es discutible.

- En relación con la incidencia en la propiedad territorial en las comunidades indígenas, y con la función normativa del INCODER, es necesario tener en cuenta los pronunciamientos de los nativos.

- El proyecto de ley sobre Desarrollo Rural, es un retroceso en relaciones con la ley 101 de 1993, porque no avanza en políticas que permitan el mejoramiento de la calidad de vida de los campesinos colombianos.
- El proyecto de ley que crea e implementa el programa “Agro Ingreso Seguro (AIS)”, busca proteger los ingresos de los productores que lo requieran para mejorar la competitividad en el ámbito nacional e internacional. Es una respuesta positiva del Estado ante la proximidad de la firma del TLC con los Estados Unidos.
- La creación de apoyos económicos directos a los productores y de incentivos para la competitividad (productividad, crédito, comercialización) benefician a los grandes productores y a los pequeños productores asociados.

Quedan por fuera de los beneficios los pequeños productores que no tienen la cultura ni la capacidad de asociación, que son los que más necesitan de la protección del Estado.

- Para financiar el programa “Agro Ingreso Seguro (AIS)”, el Gobierno Nacional destinará la suma de quinientos mil millones de pesos (\$500.000.000.000) anuales, a partir de la aprobación de la ley.

Estos recursos necesariamente los financia el gobierno con nuevos impuestos, lo mismo que los ingresos que deje de percibir por derecho de aduanas, cuando entre en vigencia el TLC con Estados Unidos, lo cual afectará al pueblo colombiano económicamente.

El éxito de los dos proyectos de ley, depende de los limitantes que determina la destinación de recursos del Presupuesto Nacional para financiar el “AIS” y del presupuesto que se le otorgue al INCODER para cumplir con sus nuevas obligaciones; en esta medida se verán limitados sus alcances.

- El gobierno debe estar muy atento a la evolución de la política agraria e ir orientando el desarrollo de la misma, en relación con la implantación del TLC con los Estados Unidos de América.

2. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- La política denominada “Manejo Social del Campo” pretende el desarrollo rural y la seguridad alimentaria, particularizando los propósitos de reactivación de la producción agropecuaria, competitividad y generación de empleo rural.
- La organización del funcionamiento para la producción rural se realiza, prioritariamente, en torno a proyectos de carácter asociativo y los de agricultura por contrato, que contribuyan a la construcción y sostenibilidad de alianzas estratégicas, que vinculen pequeños y medianos productores.
- Se privilegia la comercialización internacional, a partir de la estructuración de unidades productivas empresariales, que compongan e integren las cadenas productivas, mediante la firma de acuerdos regionales de competitividad.
- Se impulsa la biotecnología, con el fin de privilegiar la evaluación, siembra y comercialización de variedades genéticamente modificadas.
- La política agropecuaria se rige por los principios de equidad, competitividad agropecuaria, sustentabilidad y descentralización.
- El Gobierno Nacional presentó al Congreso de la República dos proyectos de ley, uno sobre Desarrollo Rural y el otro denominado “Agro, Ingreso Seguro (AIS)”, con el fin de implementar la política agraria y morigerar el efecto del TLC sobre el agro colombiano.

- La política pública se orienta a favor del sector privado. Se proyecta que las cadenas productivas puedan recibir, en algunos casos, recursos parafiscales para mejorar el proceso productivo y la competitividad, con el fin de lograr la modernización y la reactivación agropecuaria.
- Las alianzas productivas pretenden que el pequeño productor organizado se asocie con empresarios del sector privado, principalmente agroindustriales, para que en conjunto desarrollen un proyecto productivo a mediano y largo plazo, donde todos aportan, todos arriesgan, todos ganan. Esto es inequitativo, máxime cuando se trata de cultivos de tardío rendimiento, que demandan cuantiosos recursos financieros para la plantación y sostenimiento.
- Por la reconversión agropecuaria y por la competencia nacional e internacional, es muy probable que gran parte de los pequeños y medianos productores desaparezcan y queden sumidos en la miseria.
- El proyecto de ley sobre Desarrollo Rural es un retroceso en relación con la ley 101 de 1993, porque no avanza en políticas que permitan el mejoramiento de la calidad de vida de los campesinos colombianos.
- La creación de apoyos económicos directos a los productores y de incentivos para la competitividad benefician a los grandes productores y a los pequeños y medianos productores asociados, quedando por fuera de los beneficios los pequeños productores que no tienen la cultura ni los medios para asociarse, siendo éstos los que más necesitan la protección del Estado.

- El Gobierno debe estar muy atento a la evolución de la política agraria e ir orientando el desarrollo de la misma, en relación con la implementación de Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos de América.
- Se recomienda, que los Centros Provinciales de Gestión Agropecuaria (CPGA), en cada uno de los municipios de Colombia, creen un comité que reciba, estudie, tramite y resuelva todas las inquietudes de los pequeños y medianos productores para que puedan disfrutar de los beneficios del Estado con la nueva política agraria y con los tratados de libre comercio.
- Se recomienda, además, que los recursos del Estado se pongan al servicio de los agricultores más necesitados y que se trace una política agraria donde el campesino sea el eje del desarrollo en la transformación social y económica del agro.
- Que se establezcan incentivos para que los desplazados regresen a sus tierras y que el Estado les brinde seguridad, protección y apoyo económico e institucional.

BIBLIOGRAFÍA

Arango Londoño, Gilberto. No entreguemos el campo. En portafolio, junio 19 de 2003.

Barnier, Francisco. TLC, ¡cosechar lo que siembra!. En Portafolio, Bogotá, Martes 25 de abril de 2006

Espinosa Fenwarth, Andrés. Alca: efectos sobre la economía colombiana. En Portafolio, julio 10 de 2003.

EXPOSICIÓN DE motivos del Proyecto de Ley sobre Desarrollo Rural en Colombia. Copia impresa. 2006.

Lorente, Luis. Ingreso seguro: ¿compensar o innovar? En: http://www.portafolio.com.co/proy_porta_online/tlc/opi_tlc/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_PORTA-2825651.html

LÓPEZ, Francisco. Apuntes sobre Política Agraria. Universidad de Caldas. 2006. P 200.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2001), Agrovisión Colombia 2025, Bogotá, D.C..

PROYECTO DE Ley por medio del cual se crea e implementa el Programa Agro Ingreso Seguro (AIS). Copia impresa. 2006.

RINCÓN GARCÍA, John Jairo. Política rural y producción de alimentos en Colombia. Fotocopia. P 46. 2006.

Ruiz, Alfredo. El milagro de la agricultura. En Portafolio. Bogotá, abril de 2006.

Zuleta, Luis Alberto. Sector agrícola y desarrollo empresarial. En portafolio, martes 25 de abril de 2006.