

COLOMBIA 320.6 V335p 1989

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA -IICA-
Representación en Colombia

PROGRAMA NACIONAL DE CAPACITACION AGROPECUARIA -PNCA-

SEMINARIO SOBRE PLANIFICACION

Octubre 17 al 20 de 1989

PLANIFICACION ECONOMICA Y POLITICA AGRARIA COLOMBIANA
(Notas para el Seminario)

Rafael Vásquez Ordóñez
Profesor Universidad Nacional

Bogotá, Octubre, 1989



**INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA -IICA-
Representación en Colombia**

PROGRAMA NACIONAL DE CAPACITACION AGROPECUARIA -PNCA-

**SEMINARIO SOBRE PLANIFICACION
Octubre 17 al 20 de 1989**

**PLANIFICACION ECONOMICA Y POLITICA AGRARIA COLOMBIANA
(Notas para el Seminario)**

**Rafael Vásquez Ordóñez
Profesor Universidad Nacional**

Bogotá, Octubre, 1989

2.652
1989

-LA PLANEACION ECONOMICA EN COLOMBIA-

1. Antecedentes

1.1 Generales

El proceso de la planeación económica y la elaboración de los primeros planes globales de desarrollo comienza en Colombia en la década de los años 50s. Se inició dicho proceso como una reacción a la acumulación de problemas sociales y económicos existentes y como una respuesta a presiones y recomendaciones de origen externo.

Como para casi toda la América Latina, en el caso colombiano el Banco Mundial y luego la Alianza para el Progreso fueron instituciones que influyeron en la iniciación y desarrollo del proceso planificador.

Una Misión del Banco Mundial enviada al país en 1948 y presidida por el profesor Lauchlin Currie presentó en 1950 el primer programa global de desarrollo llamado "Bases de un Programa de Fomento para Colombia". Por su parte la Alianza para el Progreso de los años 60 obligaba a los países signatarios de la Carta de Punta del Este a presentar planes globales de desarrollo como condición necesaria para obtener la ayuda externa ofrecida por dicha Alianza.

Más tarde, siguiendo las orientaciones de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para la América Latina -CEPAL-, se trató de dar a los

This One



JPXD-PGB-6D6K

Digitized by Google

planes un alcance universalista, es decir englobar todos los aspectos económicos y sociales. En este sentido, como dice G. MARTNER 1/ el esfuerzo de previsión, de cálculo, de recolección de datos estadísticos y de cuantificación fue enorme y dió lugar a un desarrollo metodológico importante de las técnicas de la planeación. Se ensayó de dar el máximo de coherencia a los planes entre sí y a sus objetivos y medios a través de la utilización de modelos macroeconómicos y de matrices intersectoriales de insumo-producto. Se diseñaron mecanismos de control y orientación y se analizaron y cuantificaron los objetivos globales a niveles macro y microeconómico.

1.2 Legales

Los Decretos Constitucionales de 1936 y 1943 sientan las bases del proceso planificador desde el punto de vista legal ya que establecieron el derecho de intervención estatal en la racionalización de las actividades económicas. "El Estado puede intervenir por medio de leyes en la explotación de las industrias o empresas públicas o privadas, con el

1/ MARTNER G., 1972, "El Pensamiento Estructuralista y la Crisis en las Ciencias Sociales", en: Boletín Mensual de Estadística, Nº 245-246, DANE, Bogotá.

fin de racionalizar la producción, distribuir el consumo de la riqueza, o dar al trabajador la justa protección a que tiene derecho".

Posteriormente en la Introducción al Plan General de Desarrollo Económico y Social presentado en 1961 se expresaba: "Así como desde hace varias décadas es indiscutible la conveniencia de un cierto grado de intervención estatal en la economía, es hoy evidente que ella debe obedecer, sobre todo en los países insuficientemente desarrollados a objetivos técnicamente preestablecidos congruentes entre sí que representen esfuerzos para un período determinado, porque la intervención sin planeación es tan anacrónica como el puro y simple liberalismo económico".

Finalmente en 1968, la Reforma Constitucional y Administrativa de dicho año institucionalizaba algunos principios y mecanismos derivados de los procesos más recientes de la planeación colombiana. Así por ejemplo, la Ley 2996 de 1968 reglamentaba las funciones del Departamento Nacional de Planeación.

2. Concepción y Principios Específicos

Las bases sobre las cuales se ha desarrollado el sistema planificador colombiano pueden resumirse así:

a. Disponer de un conjunto ordenado de objetivos y metas por alcanzar en los diversos sectores económicos durante un tiempo determinado. Por ejemplo, la cantidad total de producción y la cantidad de inversiones necesarias para lograr esa producción; disponibilidad de divisas y necesidades de éstas generadas por la tasa global de desarrollo que se busca; cantidad de producción de un sector y necesidades de materias primas para ese sector; incremento del ingreso real e incremento de las necesidades de artículos de consumo, etc.

La selección de este conjunto de metas se hace mediante la utilización de dos criterios: 1. Preferencia sobre los bienes que sea más deseable tener y necesidades más urgentes de satisfacer y 2. Capacidad de la economía y de sus diversos sectores para alcanzar los objetivos prefijados.

b. Los planes y programas conllevan un mecanismo permanente de planeación el cual debe evaluarlos en el tiempo. Es el Departamento Nacional de Planeación.

c. Para el cumplimiento de los objetivos y metas se elaboran programas acompañados de medidas de orden económico y/o administrativo tendientes por ejemplo a estimular la inversión en los diversos sectores,

a fomentar la producción de determinados bienes, a entrenar técnicos y mano de obra, a sugerir las medidas para una reforma agraria, a sustituir importaciones, etc.

d. Debido al sistema socio-político imperante en el país, sólo una parte de la inversión y de los bienes y servicios comprenden la acción del Estado. Por ello la planeación se especifica en proyectos concretos a través del gasto público y más concretamente en un plan de inversiones públicas y de prestación de servicios sociales.

e. Coordinar, recomendar y sugerir la política económica del gobierno tanto a nivel sectorial y regional como en sus aspectos monetarios, fiscales, de comercio exterior, de servicios, etc.

3. Observaciones Críticas

Nuestras críticas a la planeación económica colombiana relevan esencialmente de un enfoque de su problemática en dos niveles: el nivel teórico y metodológico y el nivel institucional.

3.1 El Nivel Teórico

En el nivel teórico planificar económicamente significa regular a

largo plazo el proceso económico de la producción, la distribución y el consumo de los bienes que resultan de la actividad productiva de una determinada sociedad, a fin de lograr tres resultados principales:

a) El máximo rendimiento de la actividad productiva, mediante un aumento cuantitativo de los bienes producidos y la producción de los bienes más importantes desde el punto de vista social: es el problema del desarrollo económico.

*desarrollo
crescimento*

En la planeación se expresa este objetivo a través de metas y tasas de desarrollo a largo plazo y programación en el marco de un plan de la producción en las distintas ramas y sectores de la economía. También se expresa en gran medida en la jerarquía de prioridades que establece el plan.

b) Una distribución equitativa de los ingresos, de la producción: en términos generales, es uno de los objetivos sociales fundamentales en países subdesarrollados donde la distribución del ingreso ofrece desigualdades abismales y constituye uno de los frenos más acentuados al desarrollo económico.

marginados
equitativa
más
quantitativa
potencial

c) Regulación de la oferta y la demanda de los bienes económicos

suprimir precios y poner que crea mecanismos de fortaleza del proceso de producción de bienes de producción

suprimir o suplementar

a fin de suprimir la espontaneidad de las relaciones de mercado y evitar así las distorsiones en la producción provocadas por distorsiones en el consumo (y a la inversa); supone una regulación conjunta y simultánea tanto de la producción como del consumo.

El proceso planificador debe entonces atender a sustituir un modelo ya dado del proceso económico por uno enteramente nuevo mediante la supresión, la modificación o la introducción de algunos términos que se proponen romper la antigua estructura y crear una nueva. Lo anterior significa que, a largo plazo, la prospectación de la distribución, la producción y el consumo implica necesariamente el análisis conceptual de la estructura históricamente determinada en cuyas circunstancias concretas debe operar la planeación. Y entre las críticas a la planeación colombiana figura precisamente su desconocimiento de los verdaderos problemas estructurales de la realidad económica y, en los programas actuales, el específico abandono de este problema. Es decir, se pretende dejar el modelo económico intacto y sustituir la planeación por simples políticas económicas de corto plazo.

terminar o mecanismos * Mas ampliación para la planeación

sean...
potente
de los

Hay...
políticas económicas
de corto plazo

3.2 El Nivel Institucional

A nivel teórico hemos partido de una definición en la cual se acepta

??
e o

¿cómo se define "suprimir la importancia de las funciones de mercado"?

formalmente la posibilidad de la planeación en economías de mercado libre empresa, iniciativa privada, en donde la base político-jurídica y económica es la apropiación privada de los medios de producción. Toda la planeación colombiana parte del supuesto de que tal cosa es posible puesto que el Estado se concibe como una entidad separada del resto de la sociedad que se levanta por encima de los intereses particulares de las clases, con una autonomía suficiente para imponer un sistema de regulación que cumpla el objetivo de actuar eficazmente sobre la producción, la distribución y el consumo. Esta es una cuestión central: constituye el punto neurálgico y fundamental en toda discusión acerca de la factibilidad y el alcance de la planeación en condiciones capitalistas de libre empresa.

77
Pero...
no son condiciones
(1) ni ideales
(2) ni reales
(3) ni necesarios

Si no se quiere ser víctima de ilusiones, debe tenerse en cuenta a este respecto que un sistema o proceso planificador afecta fundamentalmente a los empresarios privados, puesto que supone:

¿cómo es el desarrollo
posible de ser factible

a) En el plano de la producción, controles y medidas coercitivas amparadas en un estatuto jurídico que permitan regular los volúmenes de la producción y determinar -en base a criterios definidos por las necesidades sociales- la clase de bienes que deben ser producidos.

¿y la oferta? ¿y la demanda?

regulación
de precios y
rentas

b) En el de la distribución, un sistema de regulación que al permitir un cambio sustancial en la estructura de distribución del ingreso, permita a su vez un viraje decisivo en la distribución del consumo, efecto que se hace sentir como ampliación del mercado interno.

Por que
planificación
en términos de
que sea el
mercado
interno?

c) Finalmente, la regulación de la oferta y la demanda para ejercer una acción sobre el consumo correlativa a la del control sobre la producción implica una actividad tendiente a suprimir la espontaneidad en las relaciones de mercado. Encontramos aquí uno de los problemas esenciales, por cuanto choca con los principios de la actividad económica en un sistema de libre empresa y propiedad privada.

Entonces no
hay ~~de~~ los
conceptos de
oferta y
demanda

Entonces
cómo es que
debería ser
es posible?

Así pues, al nivel que nos ocupa se imponen dos cuestiones decisivas:

a) La posibilidad de la planeación en cuanto control y regulación de la producción, la distribución y el consumo, en un sistema cuya base objetiva es la apropiación privada de los medios de producción y la libre empresa.

b) En un plano estructural, la posibilidad de crear las condiciones y los mecanismos que permitan superar las barreras que entraban el desarrollo. Esta cuestión puede ser reformulada en los siguientes términos: cuenta el Estado con la suficiente autonomía frente a los in-

ni el Estado ^{tiene} autonomía en
relación al capital ya
en relación con el trabajo,
el finca para quien?

¿y no es factible en algún país?

tereses del capital privado para imponerle un nivel macroeconómico de actividad cuyas condiciones difieran sustancialmente de aquellas que se han derivado de la coyuntura histórica internacional y de su propia actividad interna?

En realidad, podemos afirmar que la contradicción básica con la cual choca la pretensión planificadora en un sistema de libre empresa capitalista, es la carencia de autonomía por parte del Estado para enfrentarse a los intereses empresariales ya que no es otra cosa que el ejecutivo en el poder de los intereses mismos de la clase empresarial inevitablemente opuestos a los intereses de la planeación que son, al mismo tiempo, los del desarrollo económico y social.

Hay clases sociales cuyos intereses se oponen pero no una técnica x una clase social

El dominio efectivo del sector privado en la economía nacional puede ser puesto de presente correlativamente por el papel real desempeñado por el sector público: en general, éste último desempeña la tarea de proporcionar financiamiento al sector privado, a fomentar por medio de instituciones del gobierno la producción que se realiza por empresarios privados, a encargarse de las obras de infraestructura demasiado costosas para ser construídas por empresarios privados pero fundamentales para el funcionamiento de la economía o que constituyen un subsidio efectivo a las actividades industriales como por

¿y los empresarios se oponen al desarrollo económico y social?

ejemplo el suministro de energía, la construcción de ferrocarriles, carreteras, etc.

El sector público juega entonces efectivamente el papel subsidiario del sector privado. A nivel de la planificación, ésta no hace otra cosa que pretender una institucionalización de este "roll" subsidiario mediante una explicitación de la política económica del gobierno y una sistematización de los mecanismos e incentivos de corrección con objeto expreso de dar coherencia a la actividad económica en su conjunto.

-POLITICA AGRARIA COLOMBIANA-
(1950-1986)

En 1971 el Departamento Nacional de Planeación presenta al país un Plan de Desarrollo denominado "Las Cuatro Estrategias" en donde, con relación al sector agrario señala como la causa principal de sus problemas no se encuentra, como se pensaba antes, en la escasa producción y débil productividad o en la persistencia de formas tradicionales de tenencia y distribución de la tierra, sino en la debilidad de la demanda efectiva por productos del sector, lo cual no permitía incrementos de producción, puesto que producciones adicionales sin demanda efectiva garantizada originaban bajas en los precios y por tanto disminuciones en los ingresos totales de los agricultores.

Diseñaba entonces, una política agraria cuyo objetivo era el de incrementar la demanda agrícola, así como orientar la mano de obra subempleada existente en el sector rural y en el urbano hacia sectores que ofrecieran empleos de mayor productividad (construcción, servicios,...). Se esperaba así aumentar la demanda por productos agrícolas y consecuentemente la producción, la productividad, los ingresos y las exportaciones del sector.

Esta interpretación similar a las utilizadas por los modelos dualis-

tas de desarrollo, presenta el proceso de transición de los países subdesarrollados a desarrollados, como un deslizamiento gradual del sector agrario hacia el sector industrial a través principalmente de una reasignación del factor trabajo. El proceso de desarrollo consiste entonces en la reasignación en el sector industrial (urbano) de los trabajadores existentes en la agricultura.

El sector de la construcción (urbana y de vivienda principalmente) se convirtió en el sector líder de la economía, se canalizaron cuantiosos recursos (vía UPACS) para su financiamiento y se estimuló por todos los medios su desenvolvimiento. En cuanto a la agricultura misma, aparte de la Ley 5a creadora del Fondo Financiero Agropecuario, el cual debía suministrar los recursos crediticios del sector su evolución y desarrollo se confió a las leyes "naturales" del mercado.

Hacia mediados de la década, el mismo Departamento Nacional de Planeación destacaba dentro del sector agrario la coexistencia de dos subsectores: el moderno o capitalista y el tradicional o de economía campesina, diseñando estrategias de desarrollo diferentes para cada uno de ellos.

Para el primero (moderno, capitalista) su desenvolvimiento se dejaba al libre juego de las leyes del mercado pues éste respondía a la dinámica interna del mercado y podía crecer y expandirse sin limitaciones. Por lo demás y si fuere necesario el Fondo Financiero Agropecuario (Ley 5a) lo proveería de crédito, la Ley 6a (de Aparcería) de mano de obra abundante y el IDEMA le garantizaría convenientes precios de sustentación para sus productos.

Para el segundo (tradicional) o de economía campesina, después de destacar su "racionalidad intrínseca" manifiesta tanto en las prácticas culturales que utiliza en sus sistemas de producción como en su carácter diversificado, anotaba las fallas que en diversos campos (crédito, asistencia técnica,...) obstaculizaban su transformación y planteaba la necesidad de una acción gubernamental encaminada a elevar el ingreso del productor campesino y aumentar el empleo rural a través de una mayor productividad. Las herramientas a utilizar para lograr dichos objetivos serían los Proyectos de Desarrollo Rural Integrado (DRI) y el Programa de Alimentación y Nutrición (PAN).

Posteriormente, sin profundizar en el análisis se volvía a insistir

en la necesidad de incrementar la productividad, ampliar la frontera agrícola, mejorar la comercialización, el uso del crédito, el manejo del comercio exterior y de los precios, promover el desarrollo campesino y mejorar la organización de las instituciones y de la inversión pública.

En cuanto a los incrementos en la productividad, programa bandera de la década, se insistía en aprovechar los beneficios de la "nueva" revolución verde, catalogándola como el instrumento más adecuado para obtener el crecimiento y desarrollo del sector.

La Denominada Revolución Verde.

Se ha denominado Revolución Verde al proceso de generación e introducción de nuevas variedades de semillas de alto rendimiento o mejor de alta sensibilidad (como las denomina I. PALMER) a los fertilizantes y al riego. El proceso se inició con el desarrollo de semillas híbridas para el trigo y el arroz, en los inicios de los años 60s por parte del CYMMYT (Centro Internacional de Mejoramiento del Maíz y el Trigo de México) y el IRRI (Centro Internacional de Investigaciones del Arroz de Filipinas) respectivamente.

Las nuevas variedades, como el trigo enano de Méjico, presentan rendimientos sustancialmente maores cuando son sembrados en óptimas condiciones. Estos mayores rendimientos hicieron pensar en la posibilidad de incrementar la producción de alimentos, especialmente cereales, en los países de la periferia e indirectamente sirvieron de base ideológica a las corrientes políticas que a finales de la década de los 60s estaban en contra de los procesos incipientes de reforma agraria.

Se planteaba entonces que el problema de la agricultura en los distintos países de América Latina no era la falta de tierra para miles de campesinos, sino la inexistencia de tecnologías modernas, como las originadas en la Revolución Verde, que permitieran elevar vertiginosamente los rendimientos, aumentar los ingresos de los agricultores y al mismo tiempo estabilizar los precios de los productos agrícolas.

Explícitamente se planteaba, como dadas las perspectivas de la Revolución Verde, los esfuerzos de mejoramiento de las masas campesinas como alternativa de la reforma agraria, deberían concentrarse en los agricultores con tierra (medianos propietarios) mediante programas de desarrollo rural (DRI por ejemplo) que les proporcionaran la tecnología, la infraestructura necesaria y la posibilidad de utilizar insu-

*datos y de producción
de mantenimiento de
mi de mediana y
propiedades*

mos agroquímicos mediante la extensión del crédito.

Sin embargo, los resultados de dichos programas de desarrollo rural han sido bastante limitados. Las dificultades han estado asociadas a problemas derivados de la utilización de variedades de alto rendimiento o alta sensibilidad al riego y a los agroquímicos y a los cuales nos referiremos a continuación.

La Investigación Agropecuaria.

En los Centros Internacionales de Investigación coordinados por el Grupo Consultivo sobre Investigación Agronómica Internacional (GCI AI) la concepción dominante desde mediados de los 60 y hasta principios de los 80, era la de centralizar la investigación en dichos Centros, los cuales producirían la información básica y el material vegetal y los institutos nacionales la adaptarían a las condiciones locales y prestarían el servicio de Extensión Agrícola.

Esta es una de las razones por la cual hoy los países de la periferia gastan cuatro veces más en extensión agropecuaria que en investigación al inverso de lo que sucede en los países de centro, lo cual conlleva resultados negativos para la agricultura y para los centros nacionales de investigación.

datos?
*Porque el material
por el material
de investigación
de cooperación
es por que
muchos de
de investigación
en países
pueden ser
presentado a
los más*

La generalización desde los centros internacionales no ha podido realizarse, pues como dice el BANCO MUNDIAL "La fitogenética en los trópicos se ve complicada por las grandes variaciones locales que existen en el ámbito de las condiciones naturales al parecer homogéneas, así como la forma en que las variedades locales han sido generadas para sobrevivir en esas condiciones más bien que para alcanzar altos rendimientos".

Pretender que un número reducido de centros, uno o dos por producto, pueden desarrollar variedades de alto rendimiento y diseminarlas a través del mundo ha sido un error. De nuevo se impone la necesidad de fortalecer las labores de investigación básica y aplicada, en los diferentes países, desarrollar variedades "para cada pequeña región" y generar paquetes tecnológicos que respondan a los ecosistemas en donde van a ser aplicados.

La Adopción de Nuevas Tecnologías

Las nuevas tecnologías son factibles de utilización solamente en condiciones especiales de riego; las zonas de secano (temporal) no son aptas para este tipo de tecnologías, dada la gran sensibilidad de las

