

# El modelo de desarrollo agrícola

**ABSALÓN MACHADO C.\***

\* Profesor titular de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional. Investigador de CEGA.

**RESUMEN:**

En el artículo se analiza los dos modelos de desarrollo existentes en la agricultura: el primero hace referencia, a lo que el autor llama, Modelo General de Industrialización en una Economía protegida; el segundo el que funciona a partir de 1990, en el marco de menor protección a las actividades productivas, inscrito en el proceso de apertura económica. En cada uno de estos modelos se destacan los aspectos más relevantes y los alcances y las limitaciones presentadas. Al final se hacen algunas consideraciones de lo que podría ser en el futuro un modelo para el desarrollo de la agricultura.

**Palabras clave:** política agrícola, intervención del estado, sustitución de importaciones, apertura, globalización.

**ABSTRACT:**

In this article, there an analysis of the two existing models in agriculture: The first one refers to the general model of industrialization in a protected economy (name given by the author); the second refers to the one that functions from 1990 under low protected economy. The most relevant aspects are presented as well as its goals and limitations. In the final part there are some considerations of what could be, in the future, a model for the development of agriculture.

**Key words:** agricultural policy, Governmental intervention, import substitution, economic opening, globalization.

Entendemos por modelo de desarrollo, como lo concibe Plaza: “al conjunto de objetivos globales sustentado por el estilo urbano-industrial, expresados en una estrategia de crecimiento y ordenamiento de la economía y la sociedad y operativizados en un conjunto de políticas macroeconómicas, sectoriales e institucionales”<sup>1</sup>.

En principio podemos hacer el intento de distinguir dos modelos de desarrollo en la agricultura: a) el que se construye después de la segunda posguerra dentro del modelo general de industrialización por sustitución de importaciones en una economía protegida; b) el que opera después de 1990 dentro de un modelo de crecimiento de economía abierta y de menor grado de protección a las actividades productivas.

---

<sup>1</sup> Orlando Plaza. “Economía campesina: límites y potencialidades en el contexto de apertura y modernización”. En Desarrollo rural. Enfoques y métodos alternativos. Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, Lima 1998, pag 98.

## **1. EL MODELO AGRÍCOLA EN LA ÉPOCA DE LA PROTECCIÓN**

En el modelo general proteccionista “a partir del análisis centro periferia, y del deterioro de los términos de intercambio, y en busca de lograr mayor margen de autonomía, se incidió en reforzar el mercado interno y en acelerar la industrialización, a través de la intervención del Estado, la planeación y medidas de protección; y se definió el papel de los otros sectores (agricultura y minería especialmente) como apoyo al proceso de industrialización, generadores de divisas y proveedores de insumos y alimentos a la industria”<sup>2</sup>.

En este modelo la agricultura se considera como un sector subsidiario del resto de la economía y como aportante de excedentes de mano de obra, alimentos y

---

<sup>2</sup> Ibíd, pag 99-100.

materias primas y generador de divisas, tal como se concibió el modelo clásico de desarrollo en las economías más industrializadas descrito muy bien por Johnston y Mellor<sup>3</sup>. Las políticas agrícolas hasta fines de los años ochenta del siglo pasado se fundamentaron en estos postulados y por tanto privilegiaron la producción de alimentos para el mercado interno con apoyos y subsidios para estimular la acumulación de capital en los sectores urbano-industriales con la definición de salarios bajos, vía la producción de alimentos baratos cuando los niveles de ingreso estaban por debajo de los 1000 dólares y el consumo de alimentos tenía un peso promedio de casi la mitad o más de los ingresos de las personas.

Las política agrícola en este modelo se centró en el desarrollo de la oferta de productos agrícolas y materias primas, antes que en el desarrollo del mercado de factores, como la tierra, el capital, el trabajo y la tecnología. El capital, que era un bien escaso, se importaba, así como la tecnología; ello generó un modelo intensivo en capital en lugar del factor abundante que tenía el país (recursos naturales y mano de obra). Este sesgo en el uso de los factores vino por las recomendaciones que hicieron las misiones extranjeras de fines de los cuarenta y cincuenta, que dieron lugar a la implementación de un patrón de desarrollo imitati-

vo al estilo del operacionalizado en los países más desarrollados, especialmente los Estados Unidos, donde la dotación de factores era diferente (abundancia de tierras y escasez de trabajo). El gran error del modelo, que causaría posteriormente serios problemas de empleo, estuvo en copiar un sistema productivo que usaba intensamente el factor escaso, desperdiciando los factores abundantes, y en fomentar una tecnología intensiva en capital con políticas de abaratamiento del capital (subsidio a las tasas de interés y facilidades para importar bienes de capital). Ya en los setenta Jesús Bejarano llamaba la atención sobre las dificultades que el modelo de desarrollo imponía a la agricultura, en la medida que el sector industrial no estaba en capacidad de absorber los excedentes de mano de obra rural, pues éste también era intensivo en capital<sup>4</sup>.

La política indiscriminada de sustitución de importaciones hizo que el país dedicara sus tierras a cultivos no tropicales (cereales y oleaginosas de ciclo corto), desperdiciando sus ventajas comparativas y las oportunidades de crear sobre ellas ventajas competitivas. El modelo agrícola fue expansivo y se hizo sobre la ocupación horizontal del territorio, en la medida que el país tenía una frontera abierta que permitía una expansión de las áreas cultivadas que explicaban el creci-

---

<sup>3</sup> Bruce f. Johnston y John W. Mellor. El papel de la agricultura en el desarrollo económico. *El Trimestre Económico* No.114 vol XXI, abril junio 1962.

---

<sup>4</sup> Jesús A. Bejarano. "Contribución al debate sobre el problema agrario". En Ensayos de interpretación de la economía colombiana. Editorial La Carreta, Medellín 1976.

miento de la producción, antes que los aumentos en productividad. Los procesos intensos de colonización fueron característico de este periodo, pero buena parte de las tierras incorporadas se convirtieron en una ganadería extensiva y en la producción de cultivos ilícitos.

La producción agrícola fue protegida contra la competencia externa y se le otorgaron además subsidios en la tasa de interés, se fijaron precios de sustentación con lo cual se beneficiaban productores ineficientes, y se limitó las importaciones vía licencias previas y permisos de importación buscando sustituir importaciones, con un concepto de seguridad alimentaria que buscaba la autosuficiencia en la producción de alimentos. En ese proceso el país entró en una carrera sustitutiva que buscaba producir todo tipo de bienes sin importar el grado de eficiencia y las condiciones agroecológicas del trópico. Por ello, el énfasis de la política estuvo en crear un modelo a todas luces ofertista que poco se preocupó por los factores y por el desarrollo de los mercados. Era la industrialización sustitutiva la que marcaba el ritmo de la agricultura, excepto aquellos productos de exportación tradicional como el café y el banano, y posteriormente las flores, que poco se vinculaban con las demandas internas.

El modelo centró las expectativas de la acumulación y el desarrollo de la agricultura en la producción comercial moderna, con lo cual no generó políticas de desarrollo de las economías campesinas,

consideradas sólo como un sector tributario de los sectores urbanos con la producción de alimentos baratos. Los programas de desarrollo rural se vieron siempre como medidas compensatorias para este tipo de productores, pero no como una estrategia de modernización y de superación de las condiciones de pobreza rural. La reforma agraria fue un intento fracasado en términos de la distribución de la propiedad rural y sus impactos muy reducidos en el sector, pues el proceso de modernización agrícola tenía como fundamento garantizar los derechos de propiedad de aquellos propietarios de tierra o agricultores que adoptaran las nuevas tecnologías de la revolución verde y buscaran además nuevos rubros para la exportación, en especial a partir de mediados de los años setenta y durante los ochenta.

El prebendalismo del Estado hacia grupos privilegiados de productores, generó una cultura rentística y de apropiación de bienes públicos, y a los propietarios de la tierra que no la usaban con criterios empresariales les permitió apropiarse de rentas institucionales y mantener la tierra como un bien de valorización con precios altos, sin que operara un mercado de tierras. La poca tributación sobre la propiedad mantuvo ese criterio rentista y los procesos de concentración de la propiedad.

El modelo generó riqueza que se concentró en unos grupos privilegiados de agricultores y propietarios, pero también mucha pobreza y exclusión. Fue un mo-

delo excluyente y concentrador que mantuvo la bimodalidad (dualidad) al interior de la agricultura, en procesos de amplia diferenciación en cada uno de los estratos, tanto del campesinado como de los empresarios. Este modelo bimodal era altamente conflictivo entre la agricultura y la industria transformadora, entre los trabajadores sin tierra o con poca tierra y los propietarios, y condujo, por los estímulos de la política, a un conflicto en el uso del suelo y por tanto a una gran ineficiencia en la producción.

La política sectorial era activa en la medida que el Ministerio de Agricultura disponía de un conjunto muy variado de instrumentos para orientar la producción; pero esa política era en el fondo compensatoria de una política macroeconómica que privilegiaba a la industria sobre los demás sectores de la economía; aunque diferentes analistas han mostrado que esa compensación sectorial no era suficiente.

El modelo, por los privilegios que otorgaba a determinados grupos de cultivos reforzó el corporativismo en algunos casos y los gremios pudieron desarrollarse ampliamente para defender la agricultura, operando con criterios asistencialistas y prebendalistas. Por ello muchos de ellos mostraron sus debilidades cuando se presentó la apertura en los años noventa y entraron en serias dificultades.

El modelo era bastante centralista en materia de decisiones, las regiones y las localidades no tenían mecanismos ni re-

ursos para definir acciones más autónomas en el desarrollo de la agricultura. Los criterios de planeación y coordinación de las políticas se daban a niveles centrales, mas no en las regiones que simplemente seguían a través de las agencias públicas las orientaciones generadas en el centro.

En síntesis era un modelo excluyente, prebendalista, centralista, compensatorio de los efectos de la política macroeconómica, intensivo en capital y de tipo ofertista con una dependencia tecnológica vía importaciones de insumos y maquinaria, y la copia de modelos tecnológicos no tropicales.

## **2. EL MODELO DURANTE LA APERTURA Y LA GLOBALIZACIÓN**

En este periodo cambian los parámetros de referencia del modelo de desarrollo en la agricultura: ya no se trata de la sustitución de importaciones, sino de la producción de aquellos bienes en los cuales el país tiene ventajas competitivas y con los cuales puede competir en los mercados internacionales. Por tanto, en la agricultura y la industria se disminuye el grado de protección y los subsidios a los productos y factores desaparecen. El mercado se convierte en el asignador privilegiado de los recursos y el Estado disminuye su grado de intervención en la economía para dejar que operen las fuerzas del mercado. La ideo-

logía neoliberal es el centro de este modelo que también viene de afuera como política más general de los organismos internacionales para los países en desarrollo, buscando superar el estancamiento en el crecimiento económico generado por el agotamiento de la sustitución de importaciones, como por la necesidad de resolver el problema de la deuda externa vía la incorporación dinámica de la producción al mercado externo. Ya no son los mercados internos los que se privilegian sino los mercados externos con criterios de eficiencia.

En Colombia este modelo empieza a aplicarse en la década de los noventa del siglo pasado pero no de manera completa, más bien dubitativa de parte de algunos de los gobiernos. El modelo aperturista de corte neoliberal se inicia en 1990 de manera clara, pero la crisis que se genera en el sector agrícola con las caídas en la rentabilidad, los bajos precios internacionales, las variaciones climáticas y otras condiciones internas, hace que a partir de 1994 se adopten medidas que le ponen freno al modelo y se genera más que un comercio libre de productos agrícolas, un comercio administrado<sup>5</sup>. Las bandas de precios se mantienen para algunos productos, a veces se usan las licencias previas, las cláusulas de salvaguardia y otros instrumentos. Estas medidas hacen que el modelo sea incompleto en la práctica

pues no se usan a fondo y de manera sistemática los postulados de la política del libre mercado. El manejo de la política macroeconómica, en especial el fenómeno de la revaluación frenó igualmente los ímpetus exportadores.

La política agrícola, además de mantener el comercio administrado, fenómeno consentido de alguna manera por los socios del Grupo Andino que hacen lo mismo, le dio impulso a nuevos instrumentos como los convenios de competitividad y las alianzas productivas que buscan generar articulaciones para la competitividad y la reactivación de algunos de los cultivos afectados por la apertura. Además, la ley 101 de 1993, denominada ley agrícola, estimula la creación de Fondos Parafiscales como instrumentos de fomento que pasan a remplazar funciones tradicionales del Estado, usando recursos aportados por los mismos productores.

La institucionalidad en el sector se vuelve más especializada y el Ministerio de Agricultura se queda con pocos instrumentos para practicar una política sectorial activa como antes<sup>6</sup>. Se hacen intentos de practicar esta política pero sin muchos resultados, y ello se agrava por la crisis fiscal que reduce de manera significativa las inversiones públicas en el sector.

<sup>5</sup> Ver Absalón Machado C. Cambios en las políticas y en el sector rural. Desafíos y retos para los campesinos. El caso de Colombia. En Volver los ojos al campo. Cinep, Alop, Ilsa. Santafé de Bogotá, 1999.

<sup>6</sup> Ver Absalón Machado y Henry Samacá. Las organizaciones del sector agropecuario. Una visión institucional. CEGA - Colciencias, capítulo segundo. En imprenta.

La producción agrícola se reconvierte como efecto de la desprotección, y casi todos los cultivos de sustitución de importaciones (cereales y oleaginosas de ciclo corto, excepto el arroz) disminuyen sus áreas sembradas, en tanto se aumentan las de cultivos de plantación de tipo tropical y se expanden las áreas usadas en ganadería. La agricultura va buscando en el modelo una especialización en productos de ventajas comparativas y competitivas, reforzándose los productos de exportación tradicionales y los intentos de nuevas exportaciones con mayores niveles de valor agregado.

El modelo también facilita más la penetración de las empresas transnacionales (ETN) en los eslabones más dinámicos de las cadenas agroindustriales, especialmente en los sectores de la industria transformadora, en el comercio detallista y en el sector de servicios (recursos financieros, telecomunicaciones, y tecnología). El modelo de desarrollo agroindustrial se torna transnacionalizado en buena parte de sus eslabones dinámicos operando más para los mercados externos que los internos, excepto en el caso del comercio detallista.

En este modelo, los gremios más modernos que agrupan los intereses de los agricultores más avanzados en competitividad se fortalecen usando también en unos casos recursos parafiscales. En cambio, los gremios de cultivos de sustitución de importaciones entran en problemas y muchos de ellos se debilitan, en tanto que las organizaciones de campesinos y pe-

queños productores, en general, no logran superar sus crisis de representación y legitimidad que arrastran desde el modelo anterior<sup>7</sup>, y la cual se agudiza en el modelo de la globalización por los fenómenos de la violencia rural y urbana. El Estado no estimula la organización de los pequeños productores.

Este modelo es más excluyente que el anteriormente descrito, pues facilita la concentración de la producción y el crecimiento en grupos más privilegiados de empresarios que disponen de capital, tecnología y conocimiento. La presencia de las ETN ayuda a fortalecer los procesos de concentración de capital y la competitividad sigue buscándose con una tecnología cada vez más intensiva en capital, generando una masa creciente de desempleo tanto rural como urbana. Los cultivos tropicales de plantación que resultan privilegiados en este modelo por sus ventajas en los mercados frente a los productos no tropicales, se desarrollan en modelos empresariales con poca intensidad de trabajo.

Los niveles de pobreza por lo tanto no ceden, y con el desmonte de los programas tipo DRI y de la reforma agraria, la exclusión crece, pues las políticas compensatorias se hacen más reducidas y focalizadas, al tiempo que disponen de menos recursos públicos.

El modelo mantiene los criterios gubernamentales de seguir pensando en pro-

---

<sup>7</sup> *Ibíd.*, capítulos 5 y 6.

ductos en lugar de factores, ello lo expresa muy bien la política Proagro de la actual administración. Ello es un contrasentido pues se supone que el mercado define cuáles son los productos que pueden participar en el mercado y que los consumidores privilegian, y también porque para lograr la competitividad el Estado debería incentivar y facilitar el desarrollo de los mercados de factores para que los productores accedan con facilidad y transparencia a los factores productivos y puedan así competir libremente. El mismo Estado no deja entonces que el modelo opere plenamente, pues además de esta concepción, insiste en mantener las expectativas de recuperación de cultivos de sustitución de importaciones que no tienen aún posibilidades de competir con las importaciones.

Por ello, nuestra hipótesis es que con la apertura y la forma como se ha manejado en Colombia, no podemos hablar propiamente de un nuevo modelo de desarrollo en la agricultura, pues él no está suficientemente perfilado, ni las políticas están completamente orientadas en la lógica de lo que es un modelo de libre mercado, así mantenga algunos subsidios y ayudas a la agricultura que están permitidas en las normas de la OMC. Tenemos aún un modelo mixto que mantiene algunos criterios del modelo anterior, y que no encuentra todavía una vía definida de desarrollo para el sector.

La mejor muestra de la incoherencia y de lo incompleto del modelo actual es lo que ha sucedido en materia institucional.

El Estado ha impulsado y practicado una política de modernización institucional que se ha quedado en la reingeniería organizacional, disminuyendo las burocracias por razones fiscales y cambiando organigramas sin una discusión de fondo sobre los contenidos y los objetivos del Estado, es decir sin definir claramente el quehacer de las entidades y la construcción de una visión de largo plazo que permita generar una nueva institucionalidad para el desarrollo de la agricultura, entendida en su sentido ampliado con sus articulaciones hacia delante y hacia atrás. No ha podido encontrar un modelo institucional para el manejo de la agricultura, así como tampoco ha redefinido claramente las políticas en el nuevo contexto y considerando las regulaciones internacionales que son cada vez más exigentes y van dejando sin mucha autonomía a los Estados para definir sus estrategias y políticas.

El modelo sigue siendo bimodal, pues pese a los avances logrados en las principales cadenas agroindustriales en proceso de modernización, la exclusión proliferadora, lo mismo que la pobreza, el mercado de tierras no funciona y lo poco que opera tiene multitud de imperfecciones y no se está desarrollando un mercado de capitales.

En síntesis, tenemos un intento de construir un nuevo modelo, con políticas no coherentes con él, con concepciones que todavía arrastran criterios del pasado, sin una visión clara de largo plazo y con un manejo coyuntural.

### **3. UN MODELO PARA EL FUTURO DESARROLLO DE LA AGRICULTURA**

Un modelo que permita resolver buena parte de los problemas anotados sería aquel que defina claramente el desarrollo de la agricultura tropical y la explotación eficiente de los recursos naturales y la biodiversidad, con una tecnología más intensiva en mano de obra y recursos naturales, calificando estos factores a la medida de lo que requiere la competitividad.

Sería un modelo más endógeno en una democracia con una economía social de mercado donde el Estado interviene en la economía para romper los obstáculos estructurales que impiden el funcionamiento pleno del mercado de factores y productos, con una institucionalidad

construida desde el sector hacia fuera de él, con una mayor inclusión social y que sea sostenible económica, social y políticamente, además de su sostenibilidad ecológica.

El modelo sería uno de industrialización con base en la agricultura, es decir un modelo agroindustrial dinámico que opera tanto para el mercado interno como externo con un mayor valor agregado a los productos primarios. Es un modelo que va abriendo paso a una unimodalidad, partiendo de una fase de transición multimodal donde las economías campesinas y los pequeños productores se van integrando con los medianos y grandes vía alianzas productivas estimuladas por el Estado y diversifican sus fuentes de ingresos rurales con actividades no agrícolas pero mantienen una producción de alimentos y materias primas de bienes con mayor valor.