
A LA MEMORIA DE JESÚS ANTONIO BEJARANO: LA CUESTIÓN AGRARIA Y EL DESARROLLO

*Gabriel Rosas Vega**

INTRODUCCIÓN

Agradezco a Mauricio Pérez Salazar, decano de la Facultad de Economía de la Universidad Externado de Colombia, por su gentileza al invitarme a participar en el justo y merecido homenaje que la Universidad ha querido rendir a la memoria de Jesús Antonio Bejarano.

No fui amigo cercano de “Chucho”, como afectuosamente se llamaba a ese ejemplar ciudadano sacrificado de manera absurda por las oscuras fuerzas que a toda costa quieren socavar las bases de la nacionalidad. Sin embargo, tuve la fortuna de mantener con él una cordial relación profesional que surgió en el ámbito académico y luego se fortaleció por la circunstancia de haber ocupado yo el cargo de ministro de Agricultura cuando, con un grupo destacado de profesionales, culminaba los trabajos de lo que en su momento se conoció como la Misión de Estudios Agropecuarios. Fue a mí a quien correspondió asumir la vocería del Gobierno en la última etapa de las labores y recibir el producto final.

Como quiera que ésta es una referencia afortunada de mis vínculos con el recordado economista y un excelente compendio de buena parte de su pensamiento acerca del sector agrícola, en este homenaje me referiré a ciertos aspectos del informe “El desarrollo agropecuario en Colombia”¹, que constituyó la culminación de la Misión de Estudios

* Consultor privado, rosgo12@hotmail.com. Fecha de recepción: 16 de septiembre de 2002, fecha de aceptación: 28 de febrero de 2003. Intervención en la conferencia “Jesús Antonio Bejarano y la política agraria”, en el tercer aniversario de su muerte, realizada en la Universidad Externado de Colombia el 16 de septiembre de 2002.

¹ Misión de estudios del sector agropecuario, 1990, Bogotá, Editorial Presencia.

Agropecuarios –dirigida por Bejarano y Albert Berry–, lamentablemente frustrada en su aplicación por la pésima costumbre de los colombianos de darle muchas vueltas a las decisiones y no tomarlas a tiempo.

Los estudios de la Misión no tuvieron el impacto esperado sobre la economía agrícola colombiana por dos razones muy claras: la inevitable presencia del síndrome del Génesis, que consiste en suponer que quien estuvo antes es un incapaz y el que llega al poder es portador de toda la sabiduría; y el cambio abrupto del modelo de desarrollo, que se evidencia en el incumplimiento de los preceptos que anunció en su discurso de posesión el presidente César Gaviria, acerca de que la política de apertura debía ser gradual y selectiva.

A la Misión le pasó lo mismo que a la Comisión de Racionalización del Gasto y las Finanzas Públicas: pese a haber hecho un correcto diagnóstico de la situación y a formular recomendaciones apropiadas, siete años después las cosas que se dijeron están en el mismo punto –o quizás peor– y todos nos preguntamos por qué continúan así.

De los estudios realizados para la Misión, Bejarano subrayó tres temas cruciales: el papel del sector agropecuario en el desarrollo económico; la cuestión institucional, entendida como reglas de juego y no sólo como organizaciones que guían y orientan una política; y la relación entre la política sectorial y la política macroeconómica.

La Misión concentró sus inquietudes en algunos interrogantes básicos que permitieron orientar el análisis de los temas, jerarquizar su importancia y precisar el alcance de su exploración. En particular, los estudios examinaron: las características de la estructura agraria y su evolución durante las últimas tres décadas; los factores que determinaron el comportamiento de la oferta agrícola; las dimensiones del desarrollo social en el área rural, sobre todo en lo que concierne a la pobreza, la distribución del ingreso y sus relaciones con el empleo rural; los vínculos intersectoriales, que comprenden el desarrollo agroindustrial, la seguridad alimentaria y las exportaciones; y las relaciones entre el comportamiento del sector y la política macroeconómica, es decir, los efectos de las políticas macroeconómicas sobre el desarrollo agropecuario, así como los efectos de la actividad agropecuaria sobre el comportamiento de la economía y la estabilidad macroeconómica.

En otro ámbito, se hizo especial énfasis en el marco institucional del sector, es decir, en el análisis de la estructura y del proceso de toma de decisiones del Ministerio de Agricultura y las entidades adscritas; en la capacidad de coordinación interinstitucional, regional e intersectorial y, principalmente, en las decisiones de política macroeconómica.

Un componente importante de la estructura institucional es la economía política del desarrollo agropecuario, es decir, la influencia de las organizaciones gremiales, las organizaciones campesinas y los partidos políticos en la orientación de las estrategias para el sector y en la ejecución de las decisiones de política. En definitiva, un conocimiento más preciso de la estructura agraria, del comportamiento de la producción, de sus determinantes sectoriales y extrasectoriales, y del marco de decisiones de las políticas, constituyeron la base para definir estrategias para el futuro.

Además, la Misión hizo un esfuerzo por elaborar un marco de análisis del sector agropecuario, subrayando su capacidad para contribuir a los objetivos generales del desarrollo: el crecimiento, la estabilidad, la generación de empleo y la mejor distribución del ingreso en la economía. De hecho, se suele hacer énfasis en las “funciones clásicas” del sector: el abastecimiento interno de alimentos y de materias primas, la transferencia de ahorro para financiar el desarrollo y su contribución a la generación de divisas, perspectiva que conduce a considerar la actividad agropecuaria como una actividad cuya función es la de proveer excedentes para el resto de la economía².

LA AGRICULTURA Y EL DESARROLLO ECONÓMICO

En la década de los 90 se demostró que no puede haber desarrollo económico y condiciones apropiadas para la estabilidad institucional sin una actividad rural y un sistema agropecuario que funcione. Ésa es una verdad clarísima: el sector agropecuario no puede ser una actividad residual cuya única función sea proveer insumos, generar empleo, suministrar alimentos o generar excedentes de producción para exportar y obtener divisas.

El sector agropecuario, o en general el ámbito rural –todo lo que encierra el desarrollo de las zonas que no necesariamente despliegan actividades agropecuarias– hace parte de un tejido social y de un tejido económico más dinámicos e intensos de los que define la función clásica del desarrollo del sector agropecuario. Tiene que ver con la conservación del medio ambiente y con factores políticos como la ocupación del espacio nacional, en el que los campesinos y los habitantes de las zonas rurales ejercen la soberanía nacional. Esto revela que lo rural y el desarrollo agropecuario van mucho más allá de la comprensión y la realidad económica. Tenemos que aceptar que la política rural debe ser una combinación entre política social, política de desarrollo económico y política de manejo del medio ambiente.

² Presentación del documento *El desarrollo agropecuario en Colombia*.

Un concepto importante, que no estaba en boga cuando se escribió el documento de la Misión, es el de la multifuncionalidad del sector agropecuario. Consiste en darle a nuestro enfoque de las actividades asociadas con el campo un encuadre diferente, para no verlo como un simple proveedor o generador de factores básicos. Por eso, “Chucho” hablaba de generación de empleo y de distribución del ingreso en términos de sostenibilidad, calidad y eficiencia.

LA POLÍTICA SECTORIAL Y LA POLÍTICA MACROECONÓMICA

Un tema importante es el de la coherencia y la articulación entre las políticas sectoriales y la política macroeconómica. Se nos dijo que no era necesario tener política sectorial activa porque era suficiente una política macroeconómica sólida que alimentara y definiera todas las relaciones intersectoriales. Siempre cuestionamos esa idea, pero en esas épocas era una osadía hablar contra *la sapiencia suma de los dioses soberanos*, pues en ellos reposaba la facultad de redimir al mundo.

El peor mal que se le hizo a la política agropecuaria fue la absurda política macroeconómica desarrollada a comienzos de los 90, en particular la relacionada con la tasa de cambio. Sin una tasa de cambio favorable no es posible tener un buen comportamiento económico ni ningún tipo de relación estable para el desarrollo; lo que se consigue es simplemente una anarquía al servicio de una mala causa. Lo que se hizo dejó en claro que si la tasa de cambio discrimina contra el sector agropecuario, éste tiende a desaparecer.

Gran parte de la responsabilidad del fracaso se atribuye a la apertura, y esto puede ser cierto si uno se atiene a su forma inconsulta y apresurada; pero pienso que no se pueden disimular los errores de política *buscando el ahogado aguas arriba*. El problema de la tasa de cambio fue uno de los errores garrafales de la política macroeconómica, igual que la aceleración inusitada del gasto público que en 1991 adquirió una velocidad espectacular, no sólo por las decisiones de la Asamblea Nacional Constituyente de la época, sino debido a las acciones de política que tuvieron que ver, entre otras cosas, con la baja abrupta de los aranceles, con la apertura de la cuenta de capitales y con una serie de reformas que siendo importantes y necesarias, produjeron fuerte impacto en la economía. Tal es el caso de la Ley 50. En sí, fue la mezcla de tantos ingredientes lo que llevó a la crisis en la cual nos debatimos.

Cuando se abre la cuenta de capitales y se pasa de una deuda externa privada de 2.200 millones de dólares a una de 14.000 en el breve lapso de 5 años, uno se pregunta si una economía como la colombiana podría resistirlo. Además, ¿qué pasó con esa plata? Muy

sencillo: el dinero se destinó a incrementar el consumo en forma desproporcionada, a un ritmo de 12% en términos reales, mientras que la oferta, es decir el PIB, crecía al 5%. La brecha entre el aumento de la demanda (12%) y el de la oferta (5%), producto también del incremento desbordado del crédito bancario (56%), fue desastrosa para la economía, y se presentó lo que los economistas llaman una “burbuja financiera”.

Es evidente que no se puede atribuir la responsabilidad a quien no la tiene, y aunque la apertura fue acelerada y hacia adentro, el manejo de la tasa de cambio y las medidas de política económica que se tomaron en esa época tuvieron mayor influencia en el desastre agropecuario y económico del país.

No podemos seguir cometiendo los mismos errores de siempre; por eso debemos propugnar por una política económica sana, cuidadosa, que tenga en cuenta la tasa de cambio, el ajuste riguroso de las finanzas públicas y el manejo de todos los factores que concurren a la formación de la política macroeconómica, sin dejar de lado la política sectorial. Se debe manejar una interrelación cuidadosa, tal como lo planteaba “Chucho”, entre la política macro y la política sectorial: una política sectorial activa y una política macroeconómica equilibrada.

LAS INSTITUCIONES Y EL SECTOR AGROPECUARIO

El aspecto institucional, vuelvo a insistir, no sólo las organizaciones sino las reglas del juego, tuvo graves e importantes consecuencias en el desarrollo de la política del sector agropecuario. En el momento en que el país se sometió al cambio abrupto del modelo de desarrollo, se perdió la confianza en las instituciones y, en forma secuencial y absurda, se atentó contra la seguridad y el manejo justo de las relaciones entre agentes económicos. En este sentido, mientras la Corte Constitucional y algunos jueces emitan fallos en los que se dictan medidas económicas, se van a presentar dificultades para entender cómo funcionan las cosas, porque sencillamente se está sometiendo la sociedad a muchos actores e instancias de decisión jurídica.

¿Qué inversionista se atreve a poner un peso en el sector rural si es un sector de riesgo, con reglas de juego no garantizadas y sin seguridad jurídica en materia de inversión y de manejo institucional? Hago énfasis en esto porque no debemos olvidar que la cuestión política, en el mejor sentido de la palabra, es fundamental para el funcionamiento del conglomerado social.

Otro tema que me parece importante destacar es el papel que cumplen las organizaciones en el manejo de la política agropecuaria y la política económica. En un país con ministerios de primera, de se-

gunda y aun de tercera categoría, donde, desde luego, el ministro de Hacienda es el dueño de la situación, el de Educación figura en la trastienda y el de Agricultura es subalterno de otras dependencias, las cosas no pueden operar en forma adecuada.

Creo que las organizaciones son claves para el manejo y el desarrollo del sector rural; por eso hay que insistir en una buena combinación entre mercado y Estado: tanto mercado cuanto sea posible y tanto Estado cuanto sea necesario.

El sector privado se debe preocupar por la gestión del sector rural y no por la forma de sacar el mayor dividendo al presupuesto nacional o ventajas a una política cuasifiscal o parafiscal. Mientras los gremios ejerzan influencia en el ministerio del ramo o en el Congreso con este único objetivo, no tendremos una política sana; ésta es una enseñanza que deben asimilar quienes manejan la política económica.

No estoy en contra de la representación gremial ni de la organización de los productores. Pienso que con una política macroeconómica coherente y una política sectorial activa bien diseñada se pueden ahorrar varios problemas de representación gremial. En la medida en que la política sea más oscura, enredada y llena de párrafos y artículos, hay una justificación válida para tener una gestión gremial muy intensa. Frente a esta circunstancia, es necesario insistir en una estructura organizacional viable para las políticas sectoriales acorde con la visión de desarrollo económico y conservación del medio ambiente en las que el sector agropecuario participa.

Como economista, profesor, investigador y funcionario, Bejarano plasmó estos mensajes en sus trabajos e intervenciones. Recordémoslo teniendo en cuenta sus enseñanzas y su ejemplo de vida.