

Políticas para el desarrollo de la agricultura en Colombia

Juan José Perfetti
Álvaro Balcázar
Antonio Hernández
José Leibovich



SOCIEDAD DE AGRICULTORES
DE COLOMBIA

FUNDADA EN 1871



FEDESARROLLO

Centro de Investigación Económica y Social

POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO DE LA AGRICULTURA EN COLOMBIA

AUTORES

JUAN JOSÉ PERFETTI
(COORDINADOR)
ÁLVARO BALCÁZAR
ANTONIO HERNÁNDEZ
JOSÉ LEIBOVICH

COAUTORES

ALEJANDRO BECERRA
SILVIA BOTELLO
SANDRA CORTÉS
LAURA ESTRADA
CAROLINA RODRÍGUEZ
HERNANDO VÁSQUEZ

Políticas para el desarrollo de la agricultura en Colombia

Perfetti, Juan José (Coordinador); Balcázar, Álvaro; Hernández, Antonio; Leibovich, José | Autores
Becerra, Alejandro; Botello, Silvia; Cortés, Sandra; Estrada, Laura;
Rodríguez, Carolina; Vásquez, Hernando | Coautores
SAC y Fedesarrollo | Bogotá, D.C., 2013
ISBN: 978-958-57092-8-7
Formato: 17 x 23 | Páginas: 248 | Tiraje 1000

Políticas para el desarrollo de la agricultura en Colombia

ISBN: 978-958-57092-8-7

Primera edición: abril 2013

Derechos reservados.

Esta publicación no puede ser utilizada de manera total o parcial. No puede ser registrada ni reproducida en ninguna forma ni por ningún medio, sea éste mecánico, fotoquímico, electrónico o magnético, o cualquier otro, sin el permiso previo y escrito de los autores.

© 2013 Fedesarrollo, Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), Incoder, Finagro, Banco Agrario

Fedesarrollo
Bogotá D.C., Colombia
www.fedesarrollo.org.co

Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC)
Bogotá D.C., Colombia
www.sac.org.co

Incoder
Bogotá D.C., Colombia
www.incoder.gov.co

Finagro
Bogotá D.C., Colombia
www.findeter.gov.co

Banco Agrario
Bogotá D.C., Colombia
www.bancoagrario.gov.co

Diseño y diagramación: Consuelo Lozano | mconsuelolozano@gmail.com | Formas Finales Ltda.
Diseño de cubierta: Claudia San Juan | Formas Finales Ltda.

Las opiniones y conceptos expresados en esta publicación son de responsabilidad estricta de sus autores y no comprometen al Gobierno colombiano, ni a las entidades vinculadas a esta iniciativa.

Impresión y encuadernación: La Imprenta Editores S.A.
Impreso en Colombia | Printed in Colombia

LOS AUTORES

JUAN JOSÉ PERFETTI (COORDINADOR)

Actualmente es Investigador Asociado de FEDESARROLLO, consultor privado, asesor económico de la Dirección del periódico EL COLOMBIANO de Medellín y columnista del mismo medio de comunicación.

Se ha desempeñado, entre otros cargos, como Coordinador del Plan Estratégico Nacional de CT+I, iniciativa liderada por COLCIENCIAS; Director Ejecutivo de la Corporación Colombia Internacional; Vice Ministro de Agricultura; Director Encargado de Investigaciones Económicas de la Federación Nacional de Cafeteros; y Director de la Unidad de Estudios Agrarios del Departamento Nacional de Planeación (DNP). También ha sido, en varias oportunidades, investigador de Fedesarrollo.

Recibió su título de economista agrícola de la Universidad Nacional-sede Medellín y realizó estudios de maestría en Desarrollo Económico en Boston University.

Ha sido consultor de entidades nacionales, como Econometría Ltda, Universidad de los Andes, Universidad del Rosario, Departamento Nacional de Planeación (DNP), Centro de Estudios Regionales, Cafeteros y Empresariales (CRECE), NUTRESA y FEDEPALMA, y de entidades internacionales, como el Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), la FAO, la Organización de los Estados Americanos (OEA), la FAO, USAID y el IEP. Ha sido profesor universitario de la Universidad Javeriana y Universidad Externado de Colombia.

Ha publicado, como autor y coautor, diversos artículos relacionados con diferentes temas asociados al desarrollo de la agricultura y el sector rural, políticas públicas para la competitividad y políticas e institucionalidad para el desarrollo de las actividades de ciencia, tecnología e innovación.

ÁLVARO BALCÁZAR

Economista especialista en economía y desarrollo agrario y rural con amplia experiencia en investigación y docencia universitaria. Ha asesorado a gobiernos y organismos internacionales en temas de economía, política y desarrollo agrícola y rural, y ha participado en gestión del desarrollo rural con enfoque territorial en ambientes de conflicto armado.

Ha sido consultor de la CEPAL, la FAO, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), el Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), USAID y el Banco Mundial.

Fue Jefe de la Unidad de Desarrollo Agrario del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y ha sido profesor en las universidades Nacional, Javeriana y los Andes. Entre 2007 y 2011 fue el Gerente del Plan de Consolidación Integral de la Macarena en el Centro de Coordinación de Acción Integral de la Presidencia de la República; y desde noviembre de 2011 hasta octubre de 2012 Director General de la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial. Es miembro correspondiente de la Academia Colombiana de Ciencias Económicas.

ANTONIO HERNÁNDEZ

Se desempeña en la actualidad como consultor privado sobre políticas públicas y análisis financiero. Fue Ministro de Agricultura (1994-1995), Codirector de la Junta del Banco de la República (1996-2001), Contralor General de la República (2002-2006) y Director Académico del Observatorio del Caribe Colombiano (2009-2012).

Realizó estudios de posgrado en economía con especialización en comercio internacional y política monetaria en la Universidad de Rice entre 1968 y 1970 y es economista de la Universidad Nacional. Ha sido decano de las facultades de economía de las universidades Externado y del Valle, autor de los libros *La Moneda en Colombia* (2001), *La moneda y el debate monetario en Colombia* (2004), entre otros, y editor del libro *Búsqueda y logros desde la academia. 50 años de la Facultad de Ciencias Económicas Universidad Nacional* (2002). También ha escrito y publicado varios artículos relacionados con política agropecuaria, política monetaria, economía regional, finanzas territoriales y control fiscal.

JOSÉ LEIBOVICH

Actualmente es consultor en desarrollo regional, economía agrícola. Comercio internacional y profesor de cátedra de coyuntura económica en la Universidad de los Andes. También es Investigador asociado de Fedesarrollo y EconEstudio y ha sido consultor del Banco Mundial, el Banco interamericano de Desarrollo, la FAO y USAID. Recientemente coordinó el documento CONPES sobre Desarrollo de la Altillanura Colombiana y el Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para todos” (2010-2014) del gobierno del Presidente Santos. Ha sido director del Centro de Estudios Cafeteros y Empresariales CRECE (2007-2010), director de la unidad de investigaciones económicas del Banco de la República (2005-2007), subdirector del Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2004-2005), asesor del gobierno en asuntos cafeteros (2002-2003), vicepresidente de ANIF (2000-2001), director del Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico CEDE de la Universidad de los Andes (2006-2009).

Tienes estudios doctorales en Desarrollo económico de la Universidad de París I, maestría en economía de la Universidad de los Andes y es ingeniero mecánico de la Universidad Nacional. Ha sido autor de diversos artículos sobre desarrollo agrícola, empleo, desigualdad, economía cafetera, comercio internacional, demografía, desarrollo regional.

LOS COAUTORES

ALEJANDRO BECERRA

Asistente de investigación de Fedesarrollo. Economista con opción en historia egresado de la Universidad de los Andes. En el año 2010 recibió el título de Maestría en Economía de la Universidad de los Andes. Como economista, se ha especializado en temas de economía financiera y en evaluación de políticas de vivienda.

SILVIA BOTELLO

Economista de la Universidad Externado de Colombia. Matrícula de honor 9 semestres por mejor promedio académico Tesis de grado: Sistemas pensionales en mercados laborales segmentados. Magister en Economía de la Universidad de los Andes con tesis candidatizada a mejor trabajo de grado: Jornales cafeteros e integración del mercado laboral cafetero: 1940-2005. Recibió el título de joven investigadora de Colciencias en 2008. Actualmente, trabaja en el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Ha trabajado como Asistente de Investigación en el Banco de la República y en Centro de Estudios Regionales, Cafeteros y Empresariales (CRECE). Ha trabajado como investigadora en la Secretaría de Hacienda Distrital, en la Superintendencia de Subsidio Familiar.

SANDRA CORTÉS

Asistente de investigación de Fedesarrollo. Economista egresada de la Universidad Externado de Colombia. Estudiante de maestría en Economía de la Universidad de Los Andes (Colombia). Ha trabajado en proyectos relacionados con el sector agrícola y de Desarrollo Rural.

LAURA ESTRADA

Economista con maestría en Estudios Latinoamericanos del Instituto de Altos Estudios de América Latina de la Universidad París III - Sorbonne Nouvelle. Las principales temáticas de investigación son los territorios rurales, el desarrollo sostenible y políticas públicas. Actualmente trabaja en el Departamento Administrativo Nacional de Estadística en el Grupo de Pobreza del área de Temática Social (DIMPE).

CAROLINA RODRÍGUEZ

Economista egresada de la Universidad Nacional de Colombia, Magister en Políticas Públicas de la Universidad de los Andes. Investigadora con énfasis en Desarrollo Rural, Desarrollo Territorial, y Seguridad, con-

flicto y desarrollo. Ha trabajado en la implementación de políticas públicas para entidades gubernamentales y programas de cooperación internacional.

HERNANDO VÁSQUEZ

Economista de la Universidad Externado de Colombia y Master en Economía de la Universidad de los Andes. Actualmente es investigador sénior en la firma Louis Dreyfus Commodities y en el pasado se desempeñó como investigador del CRECE y la Federación Nacional de Cafeteros. Cuenta con experiencia en microeconomía, economía agrícola y análisis de micro-datos aplicados al diseño y evolución tanto de proyectos privados como de políticas públicas.

CONTENIDO

PRÓLOGO	xi
CAPÍTULO UNO	
LA AGRICULTURA Y EL DESARROLLO DE LOS TERRITORIOS RURALES	1
Resumen Ejecutivo	3
Introducción	7
Papel de la agricultura en el desarrollo de los países	8
Experiencias exitosas de desarrollo agrícola en el mundo	11
Oportunidades de desarrollo de la agricultura colombiana	28
La agricultura y la ocupación de los territorios	33
La agricultura y la iniciativa privada en la ocupación de los territorios rurales en Colombia	45
Evaluación del concepto “desarrollo rural con enfoque territorial”	51
Reflexión final	56
Referencias bibliográficas	58
CAPÍTULO DOS	
TIERRA PARA USO AGROPECUARIO	65
Resumen Ejecutivo	67
Introducción	72
Los problemas de la tierra y el desarrollo de la agricultura	74
Propuestas de política de tierras	101
Referencias bibliográficas	114
CAPÍTULO TRES	
CAPITAL BÁSICO PARA LA AGRICULTURA COLOMBIANA	117
Resumen Ejecutivo	119
Introducción	123
El contexto de las políticas públicas para la agricultura	123
La política sobre el capital básico para la agricultura	140
Referencias bibliográficas	183
Anexo	185

CAPÍTULO CUATRO

VINCULACIÓN DE LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES AL DESARROLLO DE LA AGRICULTURA	187
Resumen Ejecutivo	189
Introducción	193
Concepto de pequeños productores	195
Diagnóstico de los pequeños productores en Colombia	198
Diagnóstico de la institucionalidad que atiende a los pequeños productores	210
Acciones de política	218
Referencias bibliográficas	227
Anexo	231

PRÓLOGO

Este libro presenta cuatro estudios en temas estratégicos para el desarrollo de la agricultura colombiana que fueron elaborados por Fedesarrollo bajo la coordinación de Juan José Perfetti. La iniciativa del trabajo, así como su financiación, surgieron de la Sociedad de Agricultores de Colombia -SAC- y los gremios afiliados, interesados en aportar de manera efectiva a las discusiones temáticas que se adelantan en la mesa de conversaciones para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera en Colombia. Estos documentos tienen como principal objetivo, además de llevar a cabo la revisión de la situación y las necesidades que actualmente se tienen en los respectivos temas, realizar propuestas de política pública. En algunos casos dichas recomendaciones van acompañadas de sugerencias acerca de ajustes que deben acometerse en la institucionalidad sectorial.

Es conveniente señalar que los trabajos elaborados no necesariamente son investigaciones nuevas con hallazgos previamente desconocidos. Más bien, constituyen un conjunto de diagnósticos y propuestas realizados por expertos altamente calificados que garantizan su jerarquía intelectual, su fundamentación técnica y su pertinencia para la realidad del campo colombiano.

Los análisis se centran en el desarrollo de la agricultura colombiana en cuanto a la actividad económica y en las implicaciones sociales para el grupo de productores agropecuarios y sus hogares. Esto implica que no se trata de un análisis del sector rural en el que, necesariamente, habría que contemplar otras actividades diferentes a las agropecuarias y a todas las personas y los hogares que habitan los territorios rurales. Debe anotarse también que los trabajos incluidos en este libro llevan a cabo una mirada transversal y comprensiva de la agricultura colombiana sin particularizar en subsectores específicos.

Para la definición de los temas que se tratan en los cuatro estudios se consideró un enfoque que tiene en cuenta que la dinamización de la agricultura colombiana debe estar basada en el pleno aprovechamiento del potencial y las oportunidades que tiene el país y

requiere del establecimiento de un marco de políticas públicas acorde con los retos que implica superar los problemas estructurales que de tiempo atrás aquejan al sector.

Este marco de políticas debe contemplar el papel que corresponde al sector a la luz de las tendencias y las realidades que se vienen dando en la agricultura mundial y nacional. En ese contexto, el marco de políticas debe tener en cuenta, por un lado, la necesidad de que la agricultura disponga de las capacidades y los activos necesarios para un desarrollo competitivo y sostenible, con base en una asignación eficiente de recursos y, por otro lado, el reconocimiento de la importancia estratégica que representa la incorporación de los pequeños productores agropecuarios al desarrollo sectorial, lo cual implica su transformación productiva, económica y social.

Específicamente, los cuatro estudios contenidos en el libro son: i) *La agricultura y el desarrollo de los territorios rurales*; ii) *Tierra para uso agropecuario*; iii) *Capital básico para la agricultura colombiana*; y iv) *La vinculación de los pequeños productores al desarrollo de la agricultura*.

El primer estudio, *La agricultura y el desarrollo de los territorios rurales*, fue escrito por Juan José Perfetti y Sandra Cortés. Allí se analiza la importancia creciente que tiene la agricultura para el desarrollo de los países y de los territorios rurales, algo que puede resultar paradójico cuando se observa la pérdida de participación que suele tener la agricultura en el PIB de los países a medida que aumenta su nivel de ingreso. Para ello se revisa la literatura acerca del nuevo rol de la agricultura en el desarrollo, se examinan las diversas experiencias exitosas de agriculturas en economías emergentes y el papel que en ellas juegan las políticas públicas, y se derivan lecciones para el caso colombiano. También se analiza, desde una perspectiva histórica, la relación entre la ocupación de los territorios rurales, el devenir de la agricultura y la iniciativa privada. Finalmente, se revisa el concepto de desarrollo rural con enfoque territorial.

El segundo estudio, *Tierra para uso agropecuario*, elaborado por Álvaro Balcázar y Carolina Rodríguez, analiza los problemas más significativos que inciden en la estructura de distribución y uso de la tierra, así como en la concentración de una parte importante de esa tierra en usos poco productivos. El estudio encuentra que el retraso que las capaci-

dades institucionales han tenido en la formalización y la regularización de los derechos de propiedad de la tierra se convierte en un factor que impide el funcionamiento efectivo de los mercados de tierras. Las recomendaciones de política tienen que ver con el acceso a la tierra por parte de los pequeños productores y con la forma de incentivar la transferencia de tierras a los productores que podrían darle un uso más eficiente, mejorando el crecimiento económico, la equidad social y la reducción de la pobreza rural.

El tercer estudio, *Capital básico para la agricultura colombiana*, escrito por Antonio Hernández y Alejandro Becerra, analiza la manera en que las políticas públicas pueden contribuir a la acumulación de capital básico con el fin de reorientar y acelerar el desarrollo agrícola. Para ello se distingue entre el concepto de bien público y el de capital básico, al tiempo que se examina la importancia de este último para el diseño de las políticas públicas para la agricultura. También se expone el papel de la agricultura en el proceso del desarrollo rural, se analizan las potencialidades y las limitaciones que tienen dichas políticas para apoyar su desarrollo, y se contextualizan los principios generales que deberían guiar la provisión del capital básico. Igualmente, se discute la pertinencia y la mejor manera de proveer el capital básico para la agricultura, para lo cual se examinan las orientaciones que en el pasado han tenido las políticas públicas sobre cada uno de los elementos que lo integran y la manera como estos temas se abordan en el Proyecto de Ley sobre Tierras y Desarrollo Rural.

El cuarto y último estudio, *Vinculación de los pequeños productores al desarrollo de la agricultura*, elaborado por José Leibovich, Silvia Botello, Laura Estrada y Hernando Vásquez, elabora un diagnóstico sobre la situación de los pequeños productores agrícolas en Colombia en cuanto a su capacidad para generar ingresos y sobre las principales limitaciones que enfrentan para poder hacerlo mejor y salir de la pobreza. En el trabajo se revisan los diferentes programas que atienden la problemática de los pequeños productores, y se proponen estrategias para lograr una vinculación efectiva de los pequeños productores al desarrollo, a través del mejoramiento de sus niveles de ingreso y bienestar, en el mediano y largo plazo. El estudio identifica “fallas de mercado” que impiden que los pequeños productores agrarios puedan generar más ingresos, tener mayor bienestar y, en consecuencia, constituirse en una clase media rural que participe activamente en el desarrollo del país. Fedesarrollo agradece a los autores de los cuatro documentos su interés y dedicación y a

Juan José Perfetti su intensa y eficiente labor de coordinación y edición. Se resalta el hecho de que ellos cumplieron a cabalidad con el propósito de elaborar textos breves, que contuvieran una descripción adecuada de las problemáticas que se enfrentan, plantearan posibles soluciones a las mismas y formularan propuestas de políticas realizables.

Finalmente, Fedesarrollo agradece a la SAC y a los gremios afiliados la confianza depositada, así como los comentarios y las sugerencias que surgieron de los encuentros técnicos que se tuvieron durante el proceso de elaboración de los documentos.

Estos textos, sin lugar a dudas, constituirán un referente importante para los debates que tiene que dar la sociedad colombiana en el proceso de construcción de una paz duradera y de una economía agrícola y rural competitiva y dinámica.

Leonardo Villar
Director Ejecutivo de Fedesarrollo

CAPÍTULO UNO

LA AGRICULTURA Y EL DESARROLLO DE LOS TERRITORIOS RURALES

JUAN JOSÉ PERFETTI*
SANDRA CORTÉS

* Los autores son, respectivamente, Investigador Asociado de Fedesarrollo y Asistente de Investigación de Fedesarrollo. Se agradecen los comentarios de Antonio Hernández, Álvaro Balcázar, José Leibovich, Laura Estrada y los recibidos del grupo técnico de la SAC y de los gremios afiliados. Todos ellos fueron de gran utilidad. Sin embargo, el texto final es responsabilidad exclusiva de los autores.

RESUMEN EJECUTIVO

El surgimiento, durante las últimas décadas, de diversos acontecimientos mundiales, como la globalización, las cadenas de valor integradas, las rápidas innovaciones tecnológicas e institucionales, las restricciones ambientales y el aumento del precio de los bienes agrícolas, ha tenido como consecuencia que la agricultura retorne a la agenda mundial, al tiempo que le ha proveído un renovado papel en el desarrollo de los países.

Este nuevo rol reconoce en la agricultura la capacidad de ejercer múltiples funciones para el desarrollo. Dichas funciones tienen que ver con el crecimiento económico, la sostenibilidad ambiental, la reducción de la pobreza y del hambre, y el logro de mayores niveles de equidad y de seguridad alimentaria. Igualmente, se destaca el hecho de que el sector no sólo contribuye a la producción de alimentos y materias primas sino que también lo hace a la nutrición y a la salud de las personas. Finalmente, se reconoce que la agricultura es un factor importante para algunos sistemas interrelacionados, como los del suelo, el agua y el energético.

De esta forma, se pasó de una visión de la agricultura fundamentada en las actividades primarias básicas a una mucho más amplia en la que se considera al conjunto de encadenamientos e interrelaciones que se establecen a partir de ella. Este conjunto de actividades económicas recibe el nombre de sector agroalimentario, complejo agroindustrial o agricultura ampliada.

Esta nueva visión, junto a una mayor receptividad social y política a la importancia que tiene la agricultura de cara al futuro, ha generado el reconocimiento público de esta actividad como un asunto estratégico para el desarrollo de las naciones.

Por tanto, existe la necesidad de que los países en desarrollo definan y estructuren las estrategias y las políticas necesarias para impulsar y fortalecer el desarrollo de la agricultura y de los territorios rurales, de tal forma que se haga una utilización plena y sostenible de los recursos naturales, al tiempo que se asegure un crecimiento dinámico de

la agricultura paralelo a un desarrollo social con equidad. No debe perderse de vista la necesidad que existe de que la agenda de políticas y estrategias para el desarrollo deba ser rediseñada y adaptada a las nuevas realidades.

De otra parte, las circunstancias presentes y las expectativas futuras acerca del curso de la producción agropecuaria han generado la revaloración de los recursos naturales con potencial agrícola. Esto es de especial significancia para un país que, como Colombia, tiene, junto a un grupo no muy amplio de naciones, una dotación de recursos agrícolas no explotados plenamente. Más aún, teniendo en cuenta las perspectivas de crecimiento de la demanda mundial de alimentos para el año 2050, se estima que, en las naciones exportadoras de bienes agropecuarios, la agricultura podría convertirse en un pilar central del desarrollo económico.

Las experiencias recientes de desarrollos vigorosos y dinámicos de las agriculturas de un conjunto de países en desarrollo, entre los que se encuentran algunos latinoamericanos, enfatizan el papel determinante que las políticas públicas juegan en dichos resultados.

De especial relevancia resulta poner en práctica políticas agrícolas que: creen los incentivos necesarios para que la inversión privada saque provecho de las potencialidades productivas y ambientales que se tienen y de las oportunidades que se dan en los mercados agrícolas, nacional y mundial; impulsen y financien la generación de capitales básicos que faciliten el desarrollo de los diferentes emprendimientos productivos y sociales; y establezcan las instituciones y la institucionalidad necesarias para asegurar la eficacia de las políticas. Todos estos esfuerzos requieren que, simultáneamente, se aplique, en los territorios rurales, una política social activa que garantice el mayor bienestar y el mejoramiento de las condiciones de vida de los hogares de los diferentes grupos de productores agropecuarios.

De esta forma, en el caso colombiano, la dinamización de los productos no tradicionales con potencial exportador no sólo sería, en razón a la capacidad competitiva que estos productos pueden exhibir en los mercados mundiales, una decisión eficaz en términos productivos y de penetración de mercados, sino que, dada la alta utilización de mano de obra y la presencia importante de pequeños productores en su producción, representaría

una medida de política que enfrentaría de manera efectiva los problemas de subempleo, informalidad y pobreza que afectan al sector rural colombiano y que, hasta el presente, el enfoque de desarrollo y las políticas públicas no han podido resolver.

Históricamente, el desarrollo de la agricultura ha estado íntimamente ligado al devenir y las dinámicas de los territorios rurales, tanto en Latinoamérica como en Colombia. Dicho desarrollo ha estado fuertemente influenciado por los marcos de políticas, tanto generales como sectoriales. La respuesta de la iniciativa privada a los incentivos generados por las políticas públicas así como a las condiciones de los territorios, determinaron la forma como se dio la ocupación de los mismos, ocupación que ha tenido importantes implicaciones en el desarrollo de los territorios rurales y en las condiciones de vida de sus pobladores.

Mediante el desarrollo de diferentes productos agrícolas, la actividad privada le ha aportado a la transformación productiva del suelo y de otros recursos naturales, al tiempo que ha generado importantes dinámicas económicas que, a través de la generación de empleo, la formalización laboral, y el desarrollo social- como el acceso a la educación y la salud-, han afectado de manera positiva las condiciones de vida de las personas y los hogares que habitan dichos territorios.

Aunque tradicionalmente la ruralidad se ha entendido como aquello que no cabe dentro de la definición de lo urbano y en donde lo rural se asimila a lo agrícola y viceversa, la creciente complejidad de las economías ha hecho evidente la necesidad de una nueva definición de ruralidad y, por tanto, de desarrollo rural, la cual abarca, además de los avances en la agricultura, los desarrollos rurales no agrícolas.

De hecho, a finales del siglo XX, los avances rurales no agrícolas fueron tan importantes que, para poder tener políticas de desarrollo eficientes y óptimas, se hizo necesario tener en cuenta los diferentes subsectores (junto con sus interacciones) y la multiplicidad de métodos de subsistencia que estaban presentes en el sector rural. Algunos ejemplos de estos avances son el desarrollo de las actividades agroindustriales, la pesca, la elaboración de artesanías, el turismo y las explotaciones mineras.

Estas nuevas realidades llevaron a plantear la necesidad de concebir el desarrollo rural

con enfoque territorial. Esta nueva concepción del desarrollo rural considera asuntos como: la diversidad y las particularidades de cada zona; la participación y la corresponsabilidad de la población en la determinación del desarrollo rural; la integración de los diferentes subsectores presentes en cada zona; la colaboración, tanto al interior de cada área rural, como entre éstas; la innovación como motor de desarrollo de nuevas soluciones, utilizando recursos endógenos; y la descentralización de la toma de decisiones y las competencias a un nivel más local.

La implementación de políticas basadas en el concepto de desarrollo rural con enfoque territorial es algo nuevo en Colombia. La aproximación más general al tema la constituye el hecho de que la visión y la concepción que se tiene del desarrollo rural en el Proyecto de Ley de Tierras y Desarrollo Rural preparado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural están fundamentadas en el enfoque territorial. En particular, en el artículo primero se establece que “las disposiciones, normas, mecanismos y procedimientos contenidos en esta Ley están orientados a fomentar el desarrollo rural con un enfoque territorial que lleve a mejorar el bienestar de la población”.

I. INTRODUCCIÓN

A pesar de que la agricultura ha jugado un papel estratégico en el desarrollo de los países, este ha estado supeditado al progreso de los otros sectores de la economía. El patrón de desarrollo que han seguido las naciones ha llevado a que el sector agropecuario pierda, progresivamente, participación en el PIB total. Paralelo a ello, la agricultura se ha ido alejando de la agenda pública.

En la actualidad, y de cara al futuro, el rol de la agricultura y, en general, de los recursos naturales asociados a su desarrollo, como el suelo, el agua y los bosques, está siendo revisado. Esto ha llevado a que la agricultura retorne a la agenda pública mundial. Por ende, el papel de esta actividad en el desarrollo de los países se ha renovado.

Históricamente, la agricultura ha sido la principal fuerza que impulsa el desarrollo y la transformación de los territorios rurales. Las dinámicas de diverso orden que allí se dan tienen su origen, en buena parte, en el devenir de la agricultura. La revaloración del papel de la agricultura y la importancia estratégica que ahora se le asigna al sector y a los recursos naturales, ha llevado, a su vez, a revisar y a plantear una nueva concepción del desarrollo rural. Esta se fundamenta en la visión que se tiene de los territorios rurales.

En este orden de ideas, el presente trabajo hace una reflexión acerca de estas nuevas realidades y revisa, a partir del desarrollo histórico de la apropiación de los territorios por parte de la agricultura, el potencial que tiene la agricultura colombiana en este nuevo escenario.

Para ello, el trabajo consta de ocho secciones incluida esta introducción. La segunda sección discute la nueva visión que se tiene de la agricultura en el desarrollo de los países y el papel renovado de la misma. En la tercera sección se presentan algunas experiencias internacionales exitosas de desarrollo agrícolas y las cuales son relevantes para el diseño de políticas públicas. La cuarta sección trata de los potenciales y las oportunidades que tiene Colombia para impulsar el desarrollo de su agricultura. En la quinta sección se revisa, con un enfoque histórico, cómo ha sido la ocupación de los territorios rurales en América Latina y Colombia. La sexta sección centra el análisis en el papel de la inversión privada en la ocupación de los territorios y su impacto en las dinámicas de los mismos en Colombia. En la séptima sección se revisa el concepto del desarrollo rural con enfo-

que territorial. La última sección contiene una reflexión final acerca de la oportunidad que se tiene de impulsar el desarrollo dinámico de la agricultura colombiana y la necesidad que hay de crear un marco adecuado de políticas que asegure dicho dinamismo.

II. PAPEL DE LA AGRICULTURA EN EL DESARROLLO DE LOS PAÍSES

Desde el punto de vista histórico, la agricultura ha jugado un papel muy importante en el proceso de desarrollo económico de las naciones. Tanto en los países desarrollados como en muchas de las economías emergentes se ha visto cómo la agricultura ha sido el motor del crecimiento de los demás sectores y, en general, de los países (Pingali, 2006). En este sentido, el Banco Mundial (2007) destaca que la agricultura contribuye al desarrollo general de las naciones de tres formas: como actividad económica, como medio de subsistencia y como proveedor de servicios ambientales¹.

A pesar de este destacable desempeño de la agricultura, es conocido que, desde el punto de vista de las políticas públicas, el sector agropecuario se ha considerado subsidiario al desarrollo de los demás sectores económicos y, en especial, de la industria. Todo esto se ha dado en el marco de la prevalencia de lo urbano sobre lo rural.

Esto hace que, en el patrón de desarrollo, la agricultura pierda, progresivamente, importancia² y, por ende, también lo haga en la agenda pública, así como en las políticas y las

¹ Como actividad económica, la agricultura puede ser fuente de crecimiento para la economía nacional, puede crear oportunidades de inversión para el sector privado e impulsar, en gran medida, las industrias relacionadas con la agricultura y la economía rural no agrícola. Como medio de subsistencia, la agricultura constituye el medio de vida del 86% de la población rural mundial, además de que casi la mitad de la humanidad vive en las zonas rurales. Adicionalmente, se ha establecido que más del 80% de la disminución de la pobreza rural responde al hecho de que en las zonas rurales han mejorado las condiciones de vida. Finalmente, la agricultura, como proveedor de servicios ambientales, tales como el secuestro del carbono, la ordenación de las cuencas hidrográficas y la preservación de la diversidad biológica, puede apoyar el desarrollo sostenible de los países (Banco Mundial, 2007).

² La pérdida de participación de la agricultura en el PIB es una tendencia normal del patrón de desarrollo. Sin embargo, la anomalía asociada con dicha participación es la subutilización de un cierto potencial de contribución de la agricultura al PIB total. En algunos países, como es el caso de Colombia, dada la dotación de recursos naturales, el sector agropecuario debería ser de mayores dimensiones (absolutas) y tener una contribución mayor en el PIB.

estrategias de desarrollo de las naciones. Ello ha ocurrido así no obstante las evidencias que muestran cómo la agricultura es importante para: la reducción de la pobreza, rural y total (De Janvry *et al.*, 2010), combatir el hambre, y garantizar la seguridad alimentaria de la población mundial (Fan, 2011).

Sin embargo, los acontecimientos que han surgido en las últimas décadas tanto a nivel planetario como a nivel del desarrollo de la agricultura han puesto, de nuevo, al sector en la agenda mundial (IFPRI, 2012) y le han proveído un renovado papel en el desarrollo de los países. Entre dichos acontecimientos, Byerlee *et al.*, (2009) destacan la globalización, las cadenas de valor integradas, las rápidas innovaciones tecnológicas e institucionales, y las restricciones ambientales.

Este nuevo rol reconoce en la agricultura la capacidad de ejercer múltiples funciones para el desarrollo (Byerlee, *et al.*, 2009). Ellas tienen que ver con el crecimiento económico, la reducción de la pobreza y del hambre, el logro de mayores niveles de equidad, contribuir a la seguridad alimentaria y aportar a la sostenibilidad ambiental.

En esta nueva visión del papel de la agricultura en el desarrollo de los países, se destaca el hecho de que el sector no sólo contribuye a la producción de alimentos y materias primas sino que también lo hace a la nutrición y a la salud de las personas (IFPRI, 2012). Igualmente, la agricultura es un factor importante para la marcha de algunos sistemas interrelacionados, como los del suelo, el agua y el energético.

En este marco, el IFPRI (Fan, 2011) sostiene que los pequeños productores juegan un papel muy importante para alcanzar mejoras en la nutrición y la salud, promover la adaptación y la mitigación al cambio climático, construir resiliencia en las sociedades afectadas por conflictos y reducir las brechas de género.

Por su parte, Piñeiro (2009) sostiene que “el papel del sector agropecuario en la economía ha sido reforzado y visibilizado ante la población y los políticos por la apertura a los mercados internacionales, el fuerte crecimiento de la demanda de alimentos y materias primas, lo cual ha sido acentuado en los años finales del siglo XX por el sostenido desarrollo de los países del Lejano Oriente, particularmente, pero no solo de China. A ello ha

contribuido también la respuesta productiva del sector agropecuario’.

De esta forma, se pasó de una visión de la agricultura fundamentada en las actividades primarias básicas a una mucho más amplia en la que se considera al conjunto de encadenamientos e interrelaciones (como son las de procesamiento y transformación industrial, los servicios conexos de transporte y comercialización, y el comercio exterior) que se establecen a partir de ella. Este conjunto de actividades económicas ha pasado a denominarse como sector agroalimentario, complejo agroindustrial o agricultura ampliada.

Esta visión ampliada, junto a una mayor receptividad política a la importancia que tiene la agricultura de cara al futuro, ha generado el reconocimiento, cada vez mayor, del sector como un asunto estratégico para el desarrollo de los países.

Piñeiro (2009) afirma que las realidades presentes y las expectativas futuras acerca del curso de la producción agropecuaria han generado la revaloración de los recursos naturales con potencial agrícola. Esto es de especial significancia para un país que, como Colombia, tiene, junto a un conjunto no muy amplio de naciones, una dotación de recursos agrícolas no explotados plenamente. Más aún, teniendo en cuenta las perspectivas de crecimiento de la demanda mundial de alimentos para el año 2050 (Conforti, 2011), en las naciones exportadoras la producción agropecuaria podría convertirse en un pilar central del desarrollo económico.

Esto hace aún más urgente y necesario que los países definan y estructuren las estrategias y las políticas de desarrollo de la agricultura y de los territorios rurales que hagan una utilización plena y sostenible de los recursos naturales, al tiempo que aseguren un crecimiento dinámico de la agricultura junto a un desarrollo social con equidad. En este sentido, Pingali (2006) llama la atención acerca del hecho de que el diseño de las políticas relacionadas con el desarrollo de la agricultura es más complejo en un mundo globalizado. Esto determina que la agenda de políticas y estrategias para el desarrollo deban ser rediseñadas y adaptadas a las nuevas realidades.

El Banco Mundial (2007) reconoce que en el sector agropecuario han surgido nuevas oportunidades. “El nuevo contexto se caracteriza por la presencia de nuevos mercados

dinámicos, innovaciones tecnológicas e institucionales de gran significación y nuevas funciones para el Estado, el sector privado y la sociedad civil. La nueva agricultura está impulsada por empresarios privados integrados en amplias cadenas de valor que vinculan a los productores con los consumidores e incluyen a numerosos pequeños agricultores con espíritu emprendedor apoyados por sus respectivas organizaciones”. Esta nueva visión de la agricultura al servicio del desarrollo “redefine la función de los productores, el sector privado y el Estado”. En particular, le corresponde al Estado corregir las fallas del mercado, regular la competencia y establecer asociaciones público-privadas estratégicas para fomentar la competitividad en el sector agroindustrial y respaldar la mayor inclusión de los pequeños agricultores y trabajadores rurales.

III. EXPERIENCIAS EXITOSAS DE DESARROLLO AGRÍCOLA EN EL MUNDO

La revisión de diferentes y disímiles experiencias exitosas de desarrollo agrícola en países en desarrollo resulta útil para determinar, de manera general, aquellos elementos o factores que, desde la óptica de las políticas públicas, mejor explican dichos resultados. Igualmente, es importante estudiarlas pues de ellas se derivan lecciones que ayudan al diseño de mejores políticas.

La revisión que aquí se hace de dichas experiencias reconoce las marcadas diferencias que en diversos aspectos, como las condiciones agroecológicas y el grado de desarrollo productivo y comercial, se presentan entre países. Igualmente, considera que en muchos casos hay asuntos que no son directamente transferibles entre una nación y otra. Aún con estas limitaciones, el análisis es útil y valioso para el propósito antes señalado.

Entre los principales factores que explican el desarrollo exitoso de algunas agriculturas están el grado de apertura económica del sector, que se sustenta en unas políticas comerciales que promueven el libre comercio de bienes agrícolas, impulsan las exportaciones sectoriales y que, en algunos casos, especialmente en las economías más grandes, no niega que el mercado interno juegue un papel de gran importancia.

El segundo rasgo en común consiste en que, paralelo a los esfuerzos por tener una agricultura más abierta a los flujos de comercio internacional, la política sectorial está dirigi-

da a apalancar y potenciar el desarrollo más dinámico del sector agropecuario, al tiempo que se estimula el aprovechamiento efectivo de las oportunidades comerciales que se abren en los mercados internacionales. Adicionalmente, dicha política va acompañada de un importante esfuerzo fiscal dirigido a dinamizar y fortalecer los capitales físico, humano y social del sector rural.

La tercera característica tiene que ver con el hecho de que la gran mayoría de estos países, además de generar, gracias a la dinamización de sus agriculturas, crecientes oportunidades de empleo en el campo, adelantan agresivas iniciativas que buscan hacer más equitativa la repartición de los frutos del progreso. De esta manera, casi todos estos países muestran cómo la pobreza rural ha disminuido de manera importante.

Pese a que las experiencias exitosas del sector agrícola en distintos países en vía de desarrollo difieren en el tiempo y en las características propias de cada país, es común encontrar, como correctamente lo señalan Spielman *et al.*, (2009), que los cambios en la políticas públicas, las regulaciones comerciales, las normas socioeconómicas o el uso de nuevas tecnologías, generan incentivos en los agricultores los cuales se reflejan en aumentos en la producción de bienes agrícolas y en su participación activa en el mercado. Esto se materializa, por ejemplo, en el éxito de una variedad mejorada de cultivos o en la implementación de prácticas agrícolas que conllevan incrementos en la producción por hectárea, disminuciones en los costos de producción o reducciones en las pérdidas de las cosechas como consecuencia de eventos fortuitos como sequías, plagas o enfermedades.

A. Política y grado de apertura comercial

El Banco Mundial (2008) señala cómo en la década de los ochenta las tendencias que exhibían los mercados mundiales abrieron nuevas oportunidades al comercio de exportación de los países en desarrollo, lo que, a su vez, llevó a reconsiderar el papel de la agricultura en el proceso de desarrollo de estos países. Este hecho dio origen al debate acerca de los impactos que tenían los altos niveles de protección arancelaria de los productos agrícolas de los países desarrollados sobre las economías de las naciones en desarrollo.

Por tanto, los esfuerzos internacionales se dirigieron a conseguir la reducción de las distorsiones en los precios de los mercados mundiales³.

Por su parte, Schejtman *et al.*, (2006) plantean que, a partir de la década de 1990, en la mayoría de los países en América Latina hubo una tendencia a la apertura económica conllevando reducciones arancelarias y haciendo énfasis en las exportaciones como elemento dinamizador de las economías. En este contexto, países como Brasil y Chile, entre otros, ampliaron su canasta de productos de exportación, dando paso a un crecimiento sectorial superior al del promedio mundial y a un mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural, consecuencia del aumento en la productividad de la mano de obra (CRECE, 2006).

Adicionalmente, el proceso de transformación que empezó a darse en los mercados internacionales, producto de la diversificación del consumo de bienes agrícolas y del incremento en los niveles de ingreso de los consumidores, le abrió paso a la demanda de nuevos bienes. De hecho, en los años noventa, las oportunidades comerciales de los bienes no tradicionales de exportación, como las hortalizas, las frutas y los jugos de fruta, cobraron igual importancia que la de los grupos de productos tradicionales, como los cereales o los cárnicos (Reina *et al.*, 2003). Todo esto llevó a que, desde mediados de la década de los ochenta, el comercio mundial de productos agropecuarios tuviera un comportamiento al alza.

Reina *et al.*, (2003) destacan cómo en la década de los noventa del siglo pasado se registraron experiencias exitosas de países en desarrollo que supieron aprovechar las nuevas oportunidades que les brindaban los mercados agrícolas mundiales. Esto les permitió afianzar estructuras productivas orientadas a la exportación. En este contexto, algunos países africanos, como Kenia, lograron incursionar en los mercados europeos posicionando sus hortalizas, mientras que Nueva Zelanda ha logrado diversificar su oferta y ofrecer un portafolio de productos agrícolas entre los que sobresalen las frutas, las hortalizas y las flores.

³ En 1986, en la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales, algunos países exportadores agrícolas conformaron el Grupo de Cairns y lograron que los países miembros del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) incluyeran la reforma a los subsidios y al comercio agrícola como una de las prioridades de la Agenda de dicha Ronda (Banco Mundial, 2008).

En Chile, por ejemplo, las reformas económicas emprendidas, principalmente la desregulación⁴ y la privatización, los equilibrios macroeconómicos y la liberalización comercial, así como las políticas y las estrategias implementadas desde mediados de los años setenta del siglo pasado, impulsaron el crecimiento de los sectores orientados a la exportación y promovieron la modernización de los sectores que sustituyen importaciones (Valdés *et al.*, 2005).

En materia de las exportaciones agropecuarias, el caso chileno se caracteriza por el notable aprovechamiento que se ha hecho de las oportunidades que ofrece el mercado mundial. Un factor que favoreció estos resultados fue la política implementada por el país en las negociaciones internacionales en lo que tiene que ver con los productos silvoagropecuarios. Esto ha traído como consecuencia que los sectores orientados a la exportación sean los que registran la mayor vitalidad y el más rápido aumento en los niveles de producción y ganancias (Valdés *et al.*, 2005).

Las exportaciones de frutas, hortalizas, lácteos, carnes de aves y cerdos, vinos, maderables y semillas, entre otros, han tenido un efecto particularmente importante en el aumento del empleo y del ingreso familiar de los hogares rurales, lo que ha reducido la migración del campo a la ciudad (Valdés *et al.*, 2005), además de constituir un aporte importante a la reducción de la pobreza, incluso más que otros sectores⁵.

El ambiente comercial más abierto también ha facilitado el desarrollo de un *know how* relacionado con los estándares de calidad de los alimentos y el cumplimiento de los compromisos comerciales (FAO, 2007). Asimismo, el régimen comercial chileno le ha

⁴ El único elemento que permanece como política regulatoria, es la constante implementación y monitoreo de tratados de libre comercio, con un enfoque en medidas sanitarias, fitosanitarias, ambientales y de generación de nuevas tecnologías (Valdés *et al.*, 2008).

⁵ Betancor *et al.*, (2009) muestra que el ingreso per cápita de los hogares rurales creció en términos reales en 42% entre 1992 y 2006. Adicionalmente, estos autores resaltan que en un contexto de aumento del ingreso per cápita y caída de la desigualdad, los indicadores de pobreza y pobreza extrema cayeron en todas las regiones del país. Estos efectos se explican, además de los ingresos agrícolas, por otras fuentes de ingreso diferentes a los agrícolas (incluida agroindustria) y las transferencias gubernamentales.

permitido al sector agropecuario beneficiarse de una serie de acuerdos suscritos a nivel regional, bilateral y multilateral. Esto, sumado al descubrimiento y aprovechamiento de nuevas oportunidades de exportación junto a la consiguiente diversificación de la canasta exportadora, ha hecho que desde mediados de 1970 se reporte un importante crecimiento y desarrollo de la economía chilena (Meller, 1994).

Por otro lado, Nores *et al.*, (1996) sostienen que, en el caso de Argentina, desde mediados de la década de los ochenta, la apertura de la economía y la integración en el Mercosur definió una nueva inserción en el mercado internacional y produjo un importante aumento del intercambio comercial del país y de las inversiones extranjeras. Específicamente, la firma de los Acuerdos de la Ronda Uruguay del GATT y la rápida expansión de las exportaciones a Brasil, abrieron nuevas oportunidades en el sector agropecuario, las cuales vinieron acompañadas de una menor intervención estatal, mayor apertura económica y una creciente competencia en los mercados internacionales.

Complementariamente, la política comercial agrícola argentina partió de tres pilares de negociación. Ellos fueron: mejorar sustancialmente el acceso a mercados (reducción de aranceles); eliminar las subvenciones a las exportaciones (subsidios directos); y promover la reducción de los diferentes tipos de ayuda interna que generaban distorsiones en la asignación de recursos e incentivaban los monopolios en los puntos de distribución (como puertos y terminales de transporte) y, en general, afectaban la competitividad de los productos agrícolas argentinos (Valdés *et al.*, 2008).

Por su parte, las políticas comerciales agrícolas implementadas en Argentina durante la década de los noventa incluyeron la eliminación de las restricciones cuantitativas y la reducción de los aranceles a los fertilizantes, los herbicidas, los pesticidas, la maquinaria y los equipos de riego. Asimismo, se abolieron los impuestos a los combustibles y a las transacciones comerciales y financieras. (Valdés *et al.*, 2008; World Bank, 2006).

El resultado de estas políticas comerciales se vio reflejado en un aumento importante en el uso de fertilizantes, herbicidas y pesticidas que, a su vez, tuvo importantes efectos en los principales indicadores sectoriales. Así, durante el período 1988-1990 y 1996-1998, los rendimientos promedios de algunos productos, como el trigo, el maíz, la soja y el

girasol, aumentaron en 26 %, 43%, 7%, y 25%, respectivamente. A su vez, la tierra sembrada con los 31 principales cultivos anuales se expandió en un 25% y el crecimiento de la producción anual fue del 7% (World Bank, 2006).

Por su parte, según de Rezende *et al.*, (2008), en Brasil, durante la segunda mitad del siglo XX, se implementaron políticas de industrialización forzosa y de sustitución de importaciones. Estas contemplaron dos etapas. En la primera, dichas políticas se enfocaron hacia intervenciones intensivas que buscaban promover la industrialización por medio de la sustitución de importaciones, al tiempo que se aplicó una política mixta en el agricultura, pues, mientras se le gravaba, se pusieron en práctica políticas de apoyo al sector a través del crédito subsidiado y de precios mínimos para los bienes agrícolas. En la segunda etapa, las políticas se enfocaron hacia la apertura comercial, la disciplina fiscal, los controles a la política monetaria (enfocadas en la estabilización macroeconómica), y una menor intervención oficial en los mercados agrícolas.

En 1996, siguiendo los principios de la OMC, Brasil empezó a llevar a cabo una serie de cambios de política con el objetivo de aumentar la eficacia e incentivar las exportaciones. Entre dichos cambios se resaltan las reformas en su esquema arancelario, materializadas en la eliminación del impuesto a la exportación de productos agropecuarios y semielaborados, la eliminación de los contingentes de exportación para el café, el cacao y el azúcar, y la adopción de un tipo de cambio variable⁶. De igual manera, se promovieron e iniciaron las negociaciones con Argentina para la creación de una zona de libre comercio entre ambos países.

Por tanto, según lo expone Salazar (2004), “el abandono del antiguo proteccionismo en favor de un sesgo más liberal en las políticas comerciales ha contribuido a aumentar ulteriormente la eficacia en el sector privado y, particularmente, en la agricultura”⁷. En este contex-

⁶ También fue necesaria la liberación gradual de la tasa de cambio, pues las reformas comerciales junto con un esquema de rigidez cambiaria presionaron un déficit de balanza de pagos que afectó negativamente la agricultura (Valdés *et al.*, 2008).

⁷ Conjuntamente se empezó a dar un desarrollo de la agroindustria, siendo las exportaciones de jugo de naranja uno de los casos sobresalientes por su crecimiento de casi ochenta veces entre los años 1970 y 2000 (Reina *et al.*, 2003).

to, vale la pena mencionar que, a principios del siglo XXI, los ingresos de las exportaciones agrícolas correspondientes a una cesta de productos agrícolas diversificados, representaron alrededor del 30% de los ingresos totales de las exportaciones de Brasil (Salazar, 2004).

Otra de las experiencias que vale la pena resaltar es la del Perú. En la década de los noventa se introdujeron importantes cambios en la Constitución Política del país suramericano, lo que alentó la participación en el comercio internacional y propició un marco jurídico favorable para el desarrollo, en general, de la inversión privada y de la extranjera, en particular (FAO, 2007). En este orden de ideas, Meade *et al.*, (2010) plantean que las principales ventajas que ofrece Perú obedecen a: un ambiente favorable a la inversión; la firma y la operación de los acuerdos de libre comercio o preferenciales que Perú tiene con sus principales compradores⁸, como son Estados Unidos, la Unión Europea y China; la disponibilidad de una mano de obra relativamente barata; y las condiciones climáticas que le permiten al país adelantar la producción de diversos productos agrícolas, como los vegetales y las frutas.

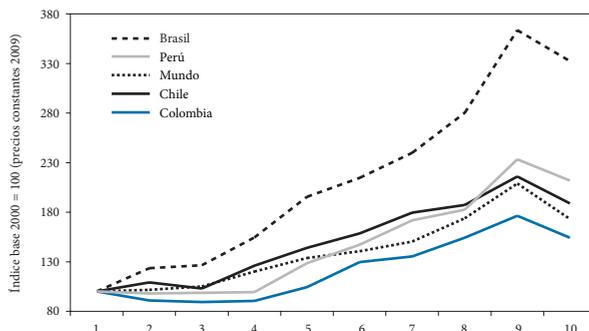
Según Reina *et al.*, (2011), durante el siglo XXI varios países de América Latina han participado del dinamismo del comercio mundial de productos agrícolas. Así, Brasil, Chile y Perú han registrado un marcado crecimiento de sus exportaciones agrícolas, las cuales incluso han crecido por encima de las exportaciones mundiales de este tipo de productos (véase Gráfico 1).

De otra parte, en un estudio realizado por Minot *et al.*, (2004) sobre Kenia, se plantea que gracias a la exportación de productos hortícolas, esta actividad se convirtió en la tercera fuente de ingresos de divisas del país⁹. Esto ha hecho de esta nación una experiencia exitosa de la agricultura africana. Adicionalmente, las mejoras en los rendimientos, la implementación de métodos pos-cosecha y las optimizaciones en las cadenas de co-

⁸ Respecto a las medidas proteccionistas, Meade *et al.*, (2010) argumentan que una de las razones por las cuales los espárragos y las alcachofas procesadas se han convertido en un importante producto de exportación agrícola de Perú, es la casi inexistencia de tarifas de entrada de estos productos en Estados Unidos.

⁹ En particular, los autores muestra que la participación en las exportaciones de vegetales y frutas respecto a las exportaciones agrícolas totales, registraron un crecimiento importante al pasar de un 3% durante la década de los sesenta, a un 17% durante la década de los noventa.

Gráfico 1. ÍNDICE DE EXPORTACIONES AGRÍCOLAS DEL MUNDO Y DE ALGUNOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA



Fuente: FAO, abril 2011. Tomado de Reina *et al.*, (2011).

mercantilización hortícolas tuvieron efectos en la economía de ese país, repercutiendo en aumentos de los ingresos y en mejoras de las condiciones de vida de la población rural, especialmente en las de los pequeños productores, quienes llevan a cabo más de la mitad de la producción con destino a la exportación.

Entre los factores que contribuyeron al éxito en Kenia se resaltan: el desarrollo del mercado nacional, los lazos y las relaciones comerciales internacionales, especialmente con Europa, la estabilidad macroeconómica y una adecuada tasa de cambio. Lo anterior, acompañado de unas políticas de promoción de la inversión privada nacional e internacional, una intervención gubernamental limitada en los mercados y una innovación institucional¹⁰, además de mejoras en la infraestructura de transporte (Minot *et al.*, 2004).

¹⁰ Respecto a la estabilidad política y económica (Minot *et al.*, 2004), se dice que ella le provee a los inversionistas la confianza de que podrán cosechar los beneficios esperados de sus inversiones de largo plazo. Un punto muy importante a considerar con respecto a la estabilidad es que lo que realmente importa es la permanencia, durante el tiempo, de las políticas y las instituciones económicas. Respecto a la no intervención directa del Estado en los mercados agrícolas, se indica que éstos se caracterizan por su gran diversidad, por ser riesgosos y por su condición de altamente cambiantes. Estas condiciones hacen que, de intervenir el Estado, en vez de ayudar a construir y generar valor, se convierta en un factor que restringe y destruye valor. Finalmente, la promoción de la innovación institucional permite el desarrollo de una gran variedad de organizaciones e instituciones privadas, como los gremios, las asociaciones, las cooperativas, etc., y de diversos arreglos comerciales que facilitan la producción agrícola.

Por último, se subraya el caso de Nueva Zelanda que es una economía abierta con una importante participación de las exportaciones de bienes agrícolas en las exportaciones totales del país. A partir de 1984 se empezaron a implementar una serie de reformas encaminadas a la liberalización comercial, como fueron la reducción de las tarifas arancelarias y la implementación de una tasa de cambio flotante. Adicionalmente, el modelo de política comercial se concentró en un proceso de diversificación tanto de los productos de exportación, como los nichos de mercado (Shakur, 2005). Entre los productos exportables que le han dado al país un reconocimiento a nivel mundial sobresalen las frutas frescas, como el kiwi, el vino de uva y las hortalizas.

Según el CRECE (2006), la experiencia internacional confirma que una política comercial que promueva y facilite la apertura de la agricultura a las corrientes del mercado mundial le ha dejado más beneficios que costos a muchas sociedades rurales, debido a que los desarrollos regionales impulsados por la agricultura de exportación se sustentan en procesos de dinámica económica con una mayor estabilidad al crear eslabonamientos hacia adelante y hacia atrás en otros sectores. Esto realza la importancia que la política comercial tiene para el desarrollo de la agricultura de los diferentes países y en especial para aquellos que, como Colombia, tienen un importante potencial agrícola que bien puede servir para impulsar, de manera importante, las exportaciones sectoriales, al tiempo que abastecer el mercado interno.

B. Política agrícola

Las grandes transformaciones estructurales que se han presentado en la agricultura mundial, expresadas éstas en el cambio de tendencia de los precios agrícolas que se ha observado desde comienzos de la década pasada, así como el creciente desarrollo de los mercados y del comercio agrícola mundiales, han dado lugar a una serie de iniciativas mundiales que buscan reactivar la agricultura en los países en desarrollo. Con ello se busca renovar el interés por el sector como motor básico del desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza (FIDA, 2010). En este contexto, la gestación de políticas agrícolas modernas e integrales implican necesariamente el reconocimiento de la multiplicidad de fenómenos sociales, económicos y naturales relacionados con la agricultura (Berdegué *et al.*, 2001).

Paralelo al interés por la puesta en marcha de mejores políticas para el desarrollo agrícola, se ha avanzado en la promoción de la innovación institucional, la cual permite el desarrollo de una gran variedad de arreglos organizacionales y de instituciones público-privadas que facilitan la producción agrícola (Spielman *et al.*, 2009). En este marco, a finales del siglo XX se llevaron a cabo una serie de reformas en la política agrícola de diferentes países del mundo, reformas que han impulsado los procesos de desarrollo del sector.

Así, una de las reformas realizadas en Brasil fue la llevada a cabo en los años setenta en el sistema de investigación agrícola con la creación de Embrapa (Corporación brasileña para las investigaciones públicas) y la inversión en la formación de científicos. Desde entonces, la mayoría de los gobiernos de ese país han considerado esta actividad como una prioridad de la política agrícola. Actualmente Brasil tiene un sistema de investigación agrícola que soporta, en gran parte, los notables aumentos en la productividad del sector (Salazar, 2004).

Según lo señala García (2013), el fortalecimiento de la investigación aplicada y la consolidación de un sector productivo sólido han permitido que Brasil se convierta en el mayor exportador mundial de carnes de res y pollo, por encima de Estados Unidos y Australia, y en el segundo exportador de soya. El cambio de los subsidios permanentes a la actividad productiva por la promoción de la investigación científica y el acceso a financiamiento, es considerado la fórmula de éxito del país. En este orden de ideas, de Rezende *et al.*, (2008) afirman que la reducción de subsidios por parte del Gobierno a diferentes cultivos¹¹, se reflejó en aumentos en la producción y en el área equivalentes a 96,0% y 28,5%, respectivamente.

De otra parte, en Argentina, para lograr una mayor inserción del sector agrícola al mercado internacional, fue crucial el papel del Estado en la formación de un marco institucional enfocado a fortalecer la capacidad competitiva de la producción nacional. En este sentido, un conjunto de entidades¹², como el Instituto Nacional de Tecnología Agrope-

¹¹ Las reducciones en subsidios se dieron entre 1988 y 1991 y corresponden a 75% para café, 91% para azúcar y alcohol, y casi 100% para cultivos de cacao y trigo (Gasques *et al.*, 2000, en Valdés *et al.*, 2008).

¹² Estas instituciones se financian por medio de capital gubernamental. A partir de 2003 dicho capital se vio reforzado presupuestariamente con la aplicación de las nuevas políticas productivas.

cuaria (INTA) y el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), provee, por medio de la generación de conocimiento y nuevas tecnologías, una base para impulsar los procesos de innovación como motor del desarrollo. Complementariamente, en Argentina se ha contado con políticas para la promoción de la inversión, la defensa de la competencia y una política comercial para el sector (FAO, 2007).

En un estudio de casos realizado por la FAO (2007) se plantea que en Chile¹³ se ha promovido la competencia y la creación de un ambiente favorable a la inversión privada. Adicionalmente, el país austral cuenta con una institucionalidad robusta para atender las necesidades del sector agropecuario, la cual abarca temas como la protección de los recursos naturales y productivos, el mejoramiento de los sistemas de riego, el acompañamiento a los pequeños productores y la promoción de la innovación en el sector.

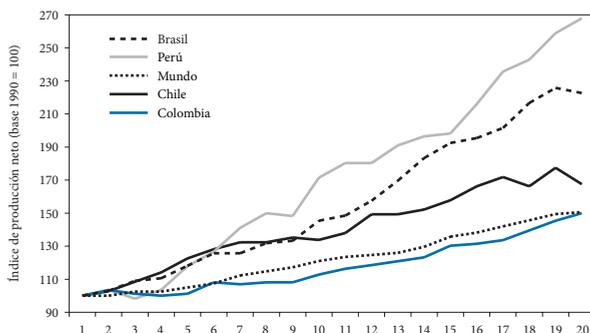
Por su parte, en Perú, el dinamismo y la participación del sector agropecuario en el mercado mundial han ido de la mano de las políticas y las normas relacionadas con aspectos laborales, el comercio, la inversión, los impuestos, los aranceles y el tipo de cambio. Con esto se logró propiciar una mayor demanda de servicios de apoyo a la producción, el comercio y la infraestructura en el sector agrícola. De igual manera, ha habido un plan de gobierno enfocado a la promoción del desarrollo de la agricultura, la agroindustria rural y el comercio (FAO, 2007).

De acuerdo con Reina *et al.*, (2011), durante el siglo XX varios países de América Latina, como Brasil, Chile y Perú, presentaron un desempeño en su producción agrícola superior a la del promedio mundial, lo que sugiere que estas naciones han sabido sacarle provecho al auge del mercado agrícola internacional¹⁴ (véase Gráfico 2).

¹³ Según el Informe sobre Competitividad Global de 2005 realizado por el *World Economic Forum*, Chile contaba con instituciones públicas con niveles de transparencia y eficacia similares a los de la Unión Europea (FAO, 2007). En el 2012, según el *World Economic Forum*, en un ranking de 142 países, Chile ocupó la posición 26, caracterizándose por tener un marco institucional sólido con un alto nivel de confianza en el Estado de derecho y con mecanismos transparentes de gestión pública.

¹⁴ Por su parte, México ha mantenido, en mayor medida, el dinamismo de la producción agrícola a través de su mercado doméstico.

Gráfico 2. ÍNDICE DE PRODUCCIÓN DEL MUNDO Y DE ALGUNOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA



Fuente: FAO, abril 2011. Tomado de Reina *et al.*, (2011).

En Nueva Zelanda, la política agrícola le ha dado gran importancia a los temas de la innovación y la transferencia de conocimiento. Por ejemplo, el centro de investigación *HortResearch*¹⁵ ofrece servicios de apoyo en investigación y desarrollo y con los cuales se le aporta valor agregado a productos como las frutas y las hortalizas. Este Centro ilustra la importancia que este tipo de instituciones tiene para el posicionamiento internacional del sector agrícola de los países. Entre sus políticas se encuentra el continuo proceso de generación de conocimiento y la búsqueda de nuevas oportunidades en el mercado mundial, así como el mejoramiento de los niveles de rendimiento y productividad a nivel de las unidades de producción.

En materia de desarrollo agrícola reciente, otra de las experiencias internacionales pertinentes es la acontecida en China, país en donde la transformación de la agricultura se llevó a cabo a través de importantes reformas agrícolas. Estas reformas, además de constituir el punto de partida de la liberalización económica, se les consideran como el principal factor que dio impulso al crecimiento de la economía y a la reducción de la pobreza.

¹⁵ Este centro se financia por medio de contratos comerciales, recursos del gobierno de Nueva Zelanda y diferentes actividades de comercialización, tales como derechos de autor. Para mayor información, ver: <http://www.plantandfood.co.nz/page/about-us/investment/>.

Las reformas en la política agrícola china se implementaron en dos fases. En la primera, se descentralizó la producción agrícola y se introdujo la agricultura familiar, (von Braun *et al.*, 2005) conocida también como “El sistema de responsabilidad familiar”, permitiéndoles a los productores individuales mayor libertad para decidir qué y cuánto producir (Spielman *et al.*, 2009).

Según el estudio de von Braun *et al.*, (2005), el impacto de estas medidas sobre la producción agrícola fue importante debido a que el crecimiento anual del sector pasó de 2,6% anual en el período 1966-1976, a un 7,1% en 1978-1984. En igual período, la productividad creció de casi cero a 6,1 por ciento anual. En los noventa, 1990-1997, la tasa de crecimiento de la producción agrícola fue del 3,8%. Como resultado del extraordinario crecimiento de la agricultura, el ingreso rural creció al 15 por ciento anual entre 1978 y 1984.

La alta productividad provista por la modernización del nuevo esquema redujo la cantidad de mano de obra requerida para la producción, lo cual significó la reubicación de personal en el sector rural no agrícola. Este sector, constituido, principalmente, por plantas pequeñas de procesamiento de alimentos, talleres de reparación, entre otros, representó una de las fuentes de crecimiento más importantes para el país, hasta convertirse en la tercera parte del PIB en los últimos 50 años (von Braun *et al.*, 2005). La razón de lo anterior es que, además de servir como paso intermedio al sector agroindustrial, presionó a la industria urbana¹⁶ a desarrollarse para poder satisfacer las necesidades provenientes del campo, impulsando aún más la economía. Esto resalta los importantes multiplicadores que conlleva el desarrollo de la agricultura para las actividades rurales no agrícolas y los sectores urbanos.

La segunda reforma consistió en la liberalización del sistema de precios y la comercialización de bienes agrícolas (von Braun *et al.*, 2005), lo que le permitió a los agricultores vender los excedentes de su producción al mercado (Spielman *et al.*, 2009). Tal apertura fue asumida por los agricultores de manera gradual, producto de una lenta y experi-

¹⁶ La cual corresponde al principal motor de crecimiento desde la década de 1990 (von Braun *et al.*, 2005).

mental descentralización que permitió al mercado acomodarse de la mejor manera a las oportunidades que se iban brindando.

Comparativamente, von Braun *et al.*, (2005) muestran cómo la estrategia de crecimiento del sector rural en India y las reformas macroeconómicas y no agrícolas allí implementadas no fueron tan eficaces para combatir la pobreza como sí ocurrió en China. En India, a pesar de la existencia de grandes distorsiones al interior del sector agrícola, el gobierno instauró políticas de intercambio con otros países, lo que llevó a que la liberación del mercado, previa a la implementación de las reformas al interior del país, generara desequilibrios en la economía.

Por tanto, la gran diferencia en la aplicación de políticas para el desarrollo agrícola entre China e India, dos economías que se caracterizan por contar con grandes poblaciones, se dio en la dirección de las reformas: mientras que en China el cambio comenzó en el sector rural, en India empezó en las instituciones, las cuales no tenían adecuada comunicación con el sector rural.

Reina *et al.*, (2003) plantean que existe un estrecho vínculo entre el dinamismo económico y el sector agrícola, siendo este último un gran contribuyente al crecimiento de los países en desarrollo. No obstante, para que se vean los efectos positivos del sector se requiere que, como lo ilustran las experiencias de las diversas naciones analizadas, existan políticas sectoriales activas y sólidas, un marco institucional coherente, una estructura institucional que facilite la aplicación eficaz de las políticas sectoriales, y programas de apoyo al aprovechamiento de las nuevas oportunidades que surgen en los mercados agrícolas.

C. Política social

La política social es un instrumento utilizado por los gobiernos para complementar y regular las estructuras sociales y las instituciones del mercado. Dicha política es a menudo definida en términos de servicios sociales como: la educación, la salud, la seguridad social, la distribución, la protección y la justicia social. Adicionalmente, la política social es útil para potenciar el desarrollo económico, mejorar el capital humano y el empleo productivo (Ortiz, 2007). La

política social rural también abarca temas como la pobreza, la exclusión y el acceso a activos productivos por parte de la población rural (Echeverri, 2009).

Por lo tanto, el reto del sector agrícola está en implementar un modelo de desarrollo que, a través de un proceso de crecimiento del sector, garantice que la sociedad rural se vuelva más incluyente, reduciendo la pobreza en el sector y mejorando la situación de inequidad que se vive en el campo (CRECE, 2006). A pesar de que la agricultura y las áreas rurales han experimentado cambios importantes en los últimos años a nivel mundial (da Silva *et al.*, 2009), no debe perderse de vista que para que la competitividad y la innovación agrícola repercutan en la reducción de la pobreza, se requiere de un entorno institucional que favorezca la distribución de beneficios en toda la sociedad (Berdegúe *et al.*, 2001).

Adicionalmente, Ortiz (2007) argumenta que si bien el desarrollo económico es prioritario, no debe excluirse a las políticas sociales hasta el punto de marginarlas. De hecho, resalta que en los países de altos ingresos se destinaron, en sus etapas iniciales hacia el desarrollo, grandes inversiones en materia de política social. Como resultado de las mismas, las poblaciones de Europa, Japón, América del Norte, Australia y Nueva Zelanda alcanzaron niveles de prosperidad importantes, reflejados en mejores condiciones de vida de sus habitantes. Así las cosas, las experiencias de estos países constituyeron un punto de partida de las políticas sociales de Asia o de los sistemas de seguridad social en muchos países de América Latina.

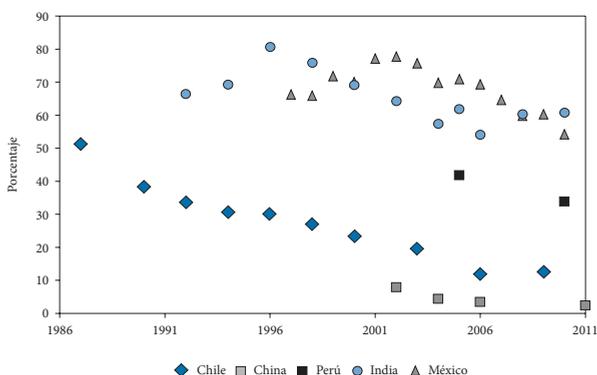
Como lo muestra el Gráfico 3, gracias a las políticas implementadas y a los logros de las mismas, algunos países en desarrollo han conseguido disminuciones importantes de sus niveles de pobreza rural.

Un ejemplo de política social enfocada hacia la generación de ingresos de los habitantes de la población rural corresponde a la Ley nacional de garantía del empleo rural Mahatma Gandhi (NREGA por sus siglas en inglés)¹⁷ implementada en la India desde

¹⁷ Consiste en otorgar al menos 100 días de salario a cada hogar rural en el que sus miembros adultos lleven a cabo un trabajo manual no cualificado de forma voluntaria, lo que proporciona un derecho legal al empleo básico.

2005. Esta Ley constituye una estrategia del Gobierno para combatir la pobreza en las zonas rurales de la India (Ortiz, 2007) y con la cual se proporciona una red de seguridad económica a dicha población. Ésta se considera una política innovadora pues fomenta la economía rural, estabiliza la producción agrícola y reduce la presión que, para encontrar empleo, ejerce la población rural en las áreas urbanas debido a que se ha logrado reducir la migración del campo a la ciudad y ha fomentado un orden social más equitativo en las áreas rurales¹⁸.

Gráfico 3. POBLACIÓN RURAL POR DEBAJO DE LA LÍNEA DE POBREZA RURAL (% POBLACIÓN RURAL) CHILE, CHINA, PERÚ, INDIA Y MÉXICO (1986-2011)



Fuente: Banco Mundial.

De otro lado, con el objetivo de reducir la hambruna en el sector rural de Brasil, el gobierno nacional cuenta con mecanismos de adquisición de alimentos producidos en las respectivas regiones, los cuales son distribuidos entre las familias más pobres de las mismas, lo que, a su vez, les permite acceder a alimentos más económicos debido a que se minimizan los costos de transporte y se estimula la circulación financiera en el área (da Silva *et al.*, 2009). Por su parte, los esfuerzos adelantados por el Estado para lograr

¹⁸ Tomado de un estudio de caso desarrollado conjuntamente por la Escuela de Urbanismo y Arquitectura, Nueva Delhi, el Departamento de Urbanismo Regional, Universidad de Arquitectura, Florencia y el Centro de Estudios Sociales de la Universidad de Coimbra, Portugal. Para mayor información: http://www.uclg.org/cisdp/sites/default/files/India%20MGNREA_2010_es_FINAL.pdf

reducir la pobreza rural¹⁹ se concentra en programas de transferencias monetarias, como la Bolsa Familia²⁰ y el empleo agrícola.

A manera de resumen de esta sección, se puede decir que las diferentes experiencias reseñadas de desarrollos vigorosos y dinámicos de las agriculturas de diversos países en desarrollo, entre los que se encuentran algunos latinoamericanos, enfatizan el papel determinante que las políticas públicas juegan en dichos resultados.

De especial relevancia resulta poner en práctica una política agrícola que: cree los incentivos necesarios para que la inversión privada saque provecho de las oportunidades que se dan en los mercados; impulse y financie la generación de capitales básicos que faciliten el desarrollo de los diferentes emprendimientos productivos y sociales; y establezca las instituciones y la institucionalidad necesarias para asegurar la eficacia de las políticas. Todos estos esfuerzos requieren que, simultáneamente, se aplique una política social activa que garantice el mejoramiento de las condiciones de vida de los hogares de los diferentes grupos de productores agropecuarios y su mayor bienestar.

Además de contar con una política comercial que promueva la generación dinámica y el aprovechamiento amplio de nuevas oportunidades comerciales, tanto en los mercados externos como en el interno, de especial relevancia resulta poner en práctica una política agrícola que: cree los incentivos necesarios para que la inversión privada saque provecho de las oportunidades que se dan en los mercados; impulse y financie la generación de capitales básicos que faciliten el desarrollo de los diferentes emprendimientos productivos y sociales; y establezca las instituciones y la institucionalidad necesarias para asegurar la eficacia de las políticas. Todos estos esfuerzos requieren que, simultáneamente, se aplique una política social activa que garantice el mejoramiento de las

¹⁹ Helfand *et al.* (2009) estimaron, para el periodo 1995-2006, una disminución en el porcentaje de la población rural con ingresos familiares per cápita inferiores a la línea de pobreza de 15 puntos porcentuales, al pasar del 58% en 1995 a 43% en 2006. Por su parte, el porcentaje de la población rural en situación de extrema pobreza se redujo en 11 puntos porcentuales al caer de 30% en 1995 a 19% en 2006.

²⁰ Este es un programa de transferencia directa de recursos que beneficia a las familias en situación de pobreza o de extrema pobreza. Para mayor información ver: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>.

condiciones de vida de los hogares de los diferentes grupos de productores agropecuarios y su mayor bienestar.

Dadas las potencialidades y las oportunidades que Colombia tiene para impulsar su desarrollo, la experiencia internacional resulta de gran utilidad para que el país adelante las reformas necesarias para asegurar un desarrollo más dinámico de su agricultura.

IV. OPORTUNIDADES DE DESARROLLO DE LA AGRICULTURA COLOMBIANA

A. Recursos y ocupación

Según las cifras oficiales del IGAC (2012), de las 22,1 millones de hectáreas con vocación para uso agrícola, Colombia sólo utiliza 5,3 millones, en otras palabras, únicamente se emplea el 24,1% del potencial. Adicionalmente, el potencial agropecuario del país se aproxima al 36,2% del territorio, comprendido por los sistemas tradicionales, en donde a la agricultura le corresponde el 19,3%, a la ganadería el 13,3% y a los integrados con el bosque, es decir, el agrosilvopastoril el 3,55%²¹.

Por tanto, Colombia tiene un importante potencial productivo el cual “aseguraría la demanda de alimentos del país y, si se utilizan ventajas comparativas asociadas a su localización intertropical y ecuatorial, ganancias importantes vinculadas a la exportación de productos competitivos internacionalmente”. De esta manera, el país “dispone de suficientes suelos y tierras que, mediante la planificación y el ordenamiento territorial, pueden consolidar su seguridad alimentaria y producir, con creces, recursos para la nación” (Malagón, 2002).

El amplio potencial productivo del país está asociado a su condición de país tropical, lo que le permite beneficiarse de una luminosidad permanente durante todo el año. Ade-

²¹ Otros autores como Malagón (2002) expone que “el potencial agropecuario del país se aproxima al 37% del territorio y comprende tanto los sistemas tradicionales (18%) como los integrados con el bosque, es decir silvopastoriles, silvoagrícolas y agrosilvopastoriles (19%)”.

más, dispone de una gran variedad de pisos térmicos que van desde los nevados hasta las sabanas de la Orinoquía en el oriente y del Caribe en el norte del país (Vélez *et al.*, 2010). Gracias a este potencial, y según un estudio de la FAO (en Vélez, *et al.*, 2010) que evalúa el potencial de expansión del área agrícola en el mundo sin afectar el área de bosque natural, Colombia se ubica en el puesto 25 entre 223 países, lo que hace del país una de las naciones con mayor potencial de expansión de tierras para uso agrícola a nivel planetario. Adicionalmente, Colombia tiene uno de los índices de utilización de la tierra arable más bajos de América Latina, con sólo el 8 por ciento de utilización del potencial de este tipo de tierra. Finalmente, la disponibilidad de recursos hídricos²² en Colombia es una de las más altas del mundo (Vélez, *et al.*, 2010).

Por tanto, la disponibilidad de suelos aptos, de suficiente tierra y de los demás recursos naturales, como el agua, los bosques y el clima, constituye una invaluable oportunidad, una indiscutible ventaja estratégica y una sólida base para el desarrollo dinámico de la agricultura colombiana.

Una de las características de la disponibilidad de suelos para diferentes usos - agrícola, agroforestal, ganadería, forestal y conservación-, es que ésta no se encuentra concentrada en determinadas regiones o departamentos, sino que, en general, se haya bastante dispersa por toda la geografía colombiana. Esto, aunado al hecho de que muchos departamentos del país disponen, dentro de su geografía, de diferentes pisos térmicos y de condiciones agroecológicas diversas, determina que las posibilidades de producción de los muy distintos bienes provenientes de la agricultura se presenten en diferentes partes del territorio nacional. Esto hace que en buena parte de los departamentos del país se puedan producir una gran diversidad de productos y que un mismo producto se produzca en varios departamentos.

De otra parte, Colombia tiene un número muy importante de personas que viven en las zonas rurales, 11.204.685, según las cifras del DANE para el 2012, y las cuales tienen en

²² Dicha disponibilidad es de cerca de 45.402 metros cúbicos per cápita año. Gracias a ello, el país se ubica por encima de regiones como Norte América, Europa, Asia, África SubSahara, y Medio Este.

las actividades agropecuarias su principal sustento de vida²³ (CRECE, 2006 y Perfetti, 2009). Aunque la agricultura constituye, entre los diferentes sectores económicos, el tercer generador de empleo -en el trimestre octubre-diciembre de 2012 el 18% de los ocupados estaban en las actividades agropecuarias-, infortunadamente, el subempleo²⁴ en el campo continúa siendo alto, 31% (DANE, 2013). Igual ocurre con la informalidad. Estos hechos ponen de presente que, no obstante la caída secular de la actividad agropecuaria en el PIB total y la pérdida progresiva de importancia de la misma en la vida económica y social del país, el campo colombiano cuenta con un recurso humano relativamente abundante que está en condiciones de soportar un crecimiento dinámico de la agricultura, al tiempo que se puede beneficiar del mismo en términos de generación de nuevos empleos.

A esto se agrega el hecho de que en la producción de bienes agropecuarios intervienen de manera importante los pequeños productores. Según Salgado (2004), a principios de la pasada década, los cultivos predominantemente campesinos ocupaban el 67,2 % del área agrícola y participaban con el 61 % del valor de la producción agrícola. Por su parte, el PNUD (2012) afirma que para 2008, los cultivos campesinos ocupaban el 75,9 % del área y el 66,3 % de la producción²⁵.

La presencia de los pequeños productores en las diversas actividades que hacen parte de la agricultura colombiana no sólo tiene importancia para el desarrollo económico del sector sino que ella tiene especial significancia en materia social, cultural, política y ambiental para el progreso del país.

²³ De acuerdo con información oficial, en el último trimestre del año 2012 la rama de agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca absorbió 64,4% de la población ocupada ubicada en la zona rural.

²⁴ El DANE presenta dos tipos de subempleo. El subjetivo, que se refiere al simple deseo manifestado por el trabajador de mejorar sus ingresos, el número de horas trabajadas o tener una labor más propia de sus personales competencias. El objetivo, que comprende a quienes tienen el deseo, pero además han hecho una gestión para materializar su aspiración y están en disposición de efectuar el cambio. Siendo esta última definición la citada en el presente documento.

²⁵ Dado que en Colombia no se cuenta con un Censo Agropecuario actualizado, la información sobre los pequeños productores y su producción varía según la fuente consultada. Para profundizar sobre aspectos relacionados con la producción de pequeños productores o campesinos, se sugiere al lector consultar el estudio de José Leibovich *et al.* que hace parte de esta publicación.

B. Oportunidades comerciales

Los mercados mundiales de bienes agropecuarios han sufrido grandes cambios, lo que significa la creación constante de nuevas e importantes oportunidades de producción y comercio para los productores del campo (Banco Mundial, 2007). De acuerdo con el Banco Mundial (2007), diversos factores, como el incremento en los ingresos, la mayor urbanización y un comercio más libre, explican el aumento acelerado que durante las últimas décadas se ha presentado en la demanda por los productos primarios y procesados de alto valor²⁶. Las nuevas oportunidades que se han generado y los nuevos mercados que se han creado para los distintos bienes agropecuarios se caracterizan por sus altas exigencias, como son los estrictos estándares de calidad e inocuidad, la entrega oportuna de las mercancías y las economías de escala (Banco Mundial, 2007).

De otra parte, las exportaciones agrícolas se han diversificado significativamente en las dos últimas décadas, particularmente hacia los productos frescos y procesados de alto valor. Por tal motivo, distintos productos agropecuarios y pesqueros, como las frutas y los vegetales frescos y procesados, los pescados y los productos de pescado, la carne, las nueces, las especias y la floricultura, representan alrededor del 47 por ciento de las exportaciones sectoriales de los países en desarrollo²⁷ (Banco Mundial, 2007). Los cambios en la composición de las exportaciones agropecuarias de los países en desarrollo han determinado, por ejemplo, que las solas exportaciones de frutas y hortalizas sean mayores a las exportaciones totales de los productos tropicales tradicionales, como el café y el cacao.

²⁶ Otra de las tendencias de los mercados agropecuarios es la diferenciación de algunos productos tradicionales, lo que abre alternativas de mercado para productos con mayor valor. Este es el caso, por ejemplo, de los denominados cafés especiales. Otros casos de diferenciación de productos tradicionales lo constituyen los productos orgánicos, los productos con denominación de origen o indicaciones geográficas, y los de Comercio Justo.

²⁷ Según Aksoy y Ng (2010), las hortalizas, los vegetales y las flores frescas constituyen casi el 20 por ciento de las exportaciones de los países en desarrollo. Los productos de las zonas templadas, como los granos, las carnes y la leche, representan el 30 por ciento de dichas exportaciones. Las exportaciones de bebidas y otros alimentos procesados constituyen el 25 por ciento. Finalmente, las de productos tropicales tradicionales, como el café, el cacao, el té, etc., sólo el 16 por ciento.

Al tiempo que se presentan todos estos cambios, el comercio mundial de bienes agropecuarios ha mostrado una importante dinámica de crecimiento. En particular, durante el período 2001- 2009, mientras el comercio total a nivel mundial creció a una tasa anual de 5,8 por ciento, el comercio agropecuario no sólo siguió la tendencia del comercio total sino que, además, creció a una tasa algo mayor, 6,8 por ciento²⁸.

Las cifras del comercio mundial agropecuario respecto al dinamismo y al tamaño de los mercados mundiales de los distintos productos agropecuarios indican, claramente, que las oportunidades comerciales que se presentan en dichos mercados son prometedoras pues los tamaños de los mismos son, para una gran cantidad de productos, de magnitudes importantes e, igualmente, su dinamismo a través del tiempo es alto. Dichas cifras ponen en evidencia que, gracias a los cambios y las transformaciones que han sufrido los mercados mundiales agropecuarios, éstos representan grandes oportunidades para diversos productos en los que Colombia tiene claras ventajas comparativas (Nash, 2011; Reina *et al.*, 2011 y Perfetti, 2011).

De esta forma, el impulso que la política agrícola le debería otorgar a los productos no tradicionales con potencial exportador no sólo sería, en razón a la capacidad competitiva que estos productos pueden exhibir en los mercados mundiales, una decisión eficaz en términos productivos y de penetración de mercados, sino que, dada la alta utilización de mano de obra que sus procesos productivos y de poscosecha conllevan y la presencia importante de pequeños productores en su producción, representaría una decisión política que enfrentaría de manera efectiva los problemas de subempleo, informalidad y pobreza que afectan al sector rural colombiano y que, hasta el presente, el enfoque de desarrollo y las políticas públicas no han podido resolver.

Respecto al mercado interno de bienes agropecuarios, en una publicación del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2001) se dice que, a partir de 1990, se han dado importantes transformaciones y desarrollos en el mercado nacional de alimentos y productos agroindustriales. Entre dichas transformaciones se encuentran: la dinamización de la

²⁸ Ver, Perfetti (2011) y Reina *et al.* (2011).

industria alimentaria; la creación de un mercado amplio y dinámico para la producción primaria; el ingreso al país de cadenas internacionales de supermercados que han impulsado la modernización y el desarrollo de los mercados de bienes agrícolas, especialmente de los no-transables; y el crecimiento y la diversificación del consumo interno promovidos por la expansión de la demanda agregada doméstica y la mayor facilidad de entrada de nuevos productos.

De otra parte, Kalmanovitz *et al.*, (2006) señalan que durante las últimas décadas la economía colombiana alcanzó un crecimiento del ingreso per cápita real que ha inducido un cambio en la composición de la demanda de alimentos, variando el consumo de productos agrícolas no procesados hacia los alimentos procesados de diferentes tipos de presentación. Esto se ha reflejado en el cambio en la composición de los productos alimenticios en la canasta de consumo con la que se elabora el IPC. En dicho cambio se destaca un crecimiento muy importante en el número de rubros de hortalizas, legumbres y frutas, y de carnes; un aumento en la participación, en valor, de las frutas, las hortalizas y las legumbres, así como las carnes; los cereales, por su parte, disminuyen su participación y ponderación.

Como se ve, las oportunidades comerciales de la agricultura colombiana son amplias y diversificadas. Ellas están tanto en el mercado interno como en el externo. Además, cubre un conjunto diverso de productos con diferentes grados de transformación. Todo esto, junto a la disponibilidad de tierra y otros recursos naturales, favorece un crecimiento dinámico y robusto del sector agropecuario, el cual, de disponerse de un adecuado marco de políticas sectoriales -productivas y sociales-, favorecería un desarrollo incluyente en el que, entre otras cosas, los hogares de los pequeños productores mejorarían sus niveles de ingresos y bienestar.

V. LA AGRICULTURA Y LA OCUPACIÓN DE LOS TERRITORIOS

Tradicionalmente, la agricultura ha sido un factor determinante de la ocupación y el desarrollo de los territorios rurales. Las transformaciones y las dinámicas de diverso orden que allí se dan tienen una alta relación con el tipo de desarrollo agropecuario que se ha

seguido. En este orden de ideas, en esta sección se revisa, desde una perspectiva histórica, la dinámica de la ocupación de los territorios en América Latina y en Colombia, asociada ésta a la evolución de la agricultura y las políticas públicas adoptadas.

Antes de abordar el análisis de las características y las fuerzas que determinan la ocupación de los territorios rurales, es pertinente hacer algunas precisiones acerca de lo que se entiende por territorio y por ocupación del mismo.

Según la definición del diccionario de la Real Academia Española (RAE, 2001), por territorio se entiende una porción de la superficie terrestre que pertenece a una nación, región o provincia, que depende conjuntamente de una estructura administrativa y jurídica, y sobre la cual se presenta un asentamiento o localización poblacional. La interacción de las condiciones naturales, como la diversidad ecológica y la geográfica, junto con procesos sociales, económicos y culturales de los habitantes, dan lugar a una ocupación del territorio²⁹.

En algunos casos, la ocupación del territorio no se planifica sino que, por el contrario, se da por medio de dinámicas espontáneas orientadas por grupos de interés o lógicas de mercado y las cuales generan desequilibrios en términos de la población, las actividades productivas, y la infraestructura, entre otros. Estos desequilibrios repercuten, en el largo plazo, en el deterioro de los recursos naturales, la exclusión social o el uso desordenado del suelo³⁰.

Una manera de contrarrestar estos desequilibrios es por medio del ordenamiento del territorio. Dicho ordenamiento constituye un proceso planificado y una política de Estado, de naturaleza técnica y administrativa, la cual está al servicio de la gestión ambiental y del desarrollo. Al definirse los medios y las líneas de acción apropiadas para alcanzar los

²⁹ Tomado de un documento publicado por la Organización Red Muqui, titulado “*Ordenamiento territorial: Una instrumento estratégico para el desarrollo*”. Para mayor información ver: http://www.muqui.org/adjuntos/ordenamiento_territorial.pdf

³⁰ *Ibidem*.

objetivos y las prioridades del desarrollo, se busca organizar y administrar la ocupación del espacio. Esto se hace en conformidad con las nociones de uso sostenible del suelo y de su viabilidad, basado en objetivos de bienestar social, calidad de vida y valoración del medio ambiente (Méndez, 1990 en Massiris, 2002).

Rodríguez *et al.*, (2001) argumentan que la evolución en la ocupación del territorio se ha originado por cambios en: la estructura productiva, en razón a la importancia creciente de la economía rural no agrícola, lo que no implica que la agricultura pierda su importancia estratégica; las dinámicas territoriales, especialmente en lo que tiene que ver con la dicotomía entre lo urbano y lo rural; la visión de lo ambiental, fundamentada en la preocupación por el deterioro de los recursos naturales; y la gobernabilidad, es decir, los cambios en los mecanismos tradicionales de intervención del Estado en el mundo rural y la evolución de nuevos esquemas que propician una mayor participación de los actores locales. Estos factores actúan como oportunidades para lograr un desarrollo rural más inclusivo y sostenible.

Teniendo en cuenta lo anterior, para efectos del presente documento la noción de ocupación del territorio que se emplea corresponde a la composición y el uso que se le da a la superficie terrestre, bien sea por medio de un proceso planificado o uno espontáneo, en el cual se desarrollan unas dinámicas productivas, sociales y poblacionales.

A. Análisis del contexto latinoamericano de la ocupación del territorio

El desarrollo de la agricultura en América Latina se ha constituido en un mecanismo de apropiación del territorio a través del cual se han configurado los espacios rurales y propiciado la conformación de las culturas, las sociedades y las instituciones. Por lo tanto, la evolución, recomposición y modernización de la agricultura permite delinear la historia de los países de la región (Sepúlveda *et al.*, 2003). La ganadería y los cereales en Argentina y Uruguay, y el café en Colombia y Costa Rica, constituyen, entre otros muchos casos, una evidencia de la influencia perdurable de la agricultura sobre el desarrollo, las relaciones comerciales y la conformación social y política de las naciones (Piñeiro, 2009).

Durante el siglo XX y lo corrido del siglo XXI, la sociedad y la economía rural latinoamericanas se han transformado drásticamente a consecuencia de las políticas estatales implementadas, como es el caso de las reformas agrarias o la liberalización del mercado, y de la creciente integración de la agricultura a la agroindustria global de alimentos (Kay, 1995). Estas transformaciones se han visto reflejadas en el desarrollo de unas dinámicas productivas, poblacionales y ambientales particulares.

Respecto a la capacidad transformadora de las políticas estatales, Echeverría *et al.*, (1999) describen la evolución de las reformas adelantadas por los gobiernos latinoamericanos durante el siglo XX y las que tuvieron importantes afectos sobre los sectores rurales en los distintos países de la región. Para esta descripción, los autores proponen una división en tres periodos: el Estado constructor -primeras tres décadas-, el Estado regulador -entre los años treinta y los setenta-, y el Estado desarrollista -abarca las reformas de las últimas dos décadas.

A comienzos del siglo XX, y con el propósito de promover el desarrollo económico, la intervención del Estado se concentró en la apropiación y la utilización de la tierra para fines productivos y en la formulación de un marco institucional básico³¹, siendo el sector agropecuario la principal fuente de recursos fiscales producto de las rentas aduaneras.

Como consecuencia de la crisis económica de 1929 y de sus graves repercusiones sobre las exportaciones agropecuarias de América Latina y, de contera, sobre el conjunto de las economías (Echeverría *et al.*, 1999), a partir de principios de la década de los años treinta los gobiernos latinoamericanos empezaron a intervenir, en mayor proporción, en las decisiones económicas. Con esto se le dio comienzo al período del Estado regulador.

Durante este período, además de establecerse, a través de la promoción de actividades alternativas a la producción agropecuaria tradicional, el marco para el desarrollo del aparato productivo nacional, se comenzó a regular el funcionamiento de los mercados con el fin de atenuar los efectos negativos de los ciclos económicos (Echeverría *et al.*,

³¹ Entre este marco institucional básico sobresale la legislación en materia comercial y civil, las políticas de infraestructura y de servicios públicos, y el régimen fiscal y monetario.

1999). Bajo este contexto, se comenzó a valorizar el papel de los mercados internos en las estrategias de desarrollo.

A partir de la década de los años treinta, y más intensamente en la década de los años cuarenta, la mayoría de los países de América Latina iniciaron la implementación de una estrategia fundamentada en el desarrollo del sector industrial. Ello se llevó a cabo a través de un conjunto de instrumentos de política económica como fueron el desarrollo tecnológico, los subsidios al capital y la protección arancelaria. Adicionalmente, se le asignó al Estado un papel central en la distribución de los recursos (Piñeiro, 2000) y una fuerte participación en la producción de bienes y servicios. Durante este período, el papel del sector agropecuario en la estrategia de sustitución de importaciones fue el de constituirse como generador de recursos externos hasta que el sector industrial madurara y adquiriera competitividad internacional (Echeverría *et al.*, 1999). Esto le dio un gran impulso a las agriculturas de los países y, por ende, impactó la ocupación de los territorios rurales.

Pérez (2004) expone que, en casi toda Latinoamérica, uno de los resultados del modelo de industrialización fue la conformación de grandes concentraciones urbanas³² alimentadas por la migración masiva del campo a las ciudades. Este fue un proceso que se desarrolló de manera rápida y con poca planificación y que, si bien ha traído consigo consecuencias negativas materializadas en desigualdades sociales y económicas, sentó las bases de la transformación de la región y de la irrupción de la sociedad latinoamericana que conocemos hoy en día (Piñeiro, 2000).

En las décadas siguientes a la mitad del siglo XX, como lo muestran Echeverría *et al.*, (1999), la intervención del Estado se enfocó en la seguridad nacional, la seguridad alimentaria y la justicia redistributiva. Adicional a la regulación que se venía ejerciendo des-

³² Berdegué *et al.*, (2011) afirma que en la gran mayoría del territorio rural en América Latina mantiene relaciones con centros urbanos para poder desarrollar una serie de dinámicas que conducen a un crecimiento con mayor inclusión social, aunque no necesariamente con mayor sostenibilidad. Los autores exponen que no es la ubicación física de las ciudades dentro de los límites del territorio lo importante para dichas dinámicas, sino la existencia de relaciones entre la ciudad y su entorno rural, puesto que la presencia de éstas generan consumo, ahorro e inversión de una mayor parte de los excedentes generados en el territorio a su alrededor.

de décadas pasadas, se actuó sobre el comercio exterior e interior, los monopolios de importación, las políticas salariales, el financiamiento, las inversiones y hasta en los aspectos relacionados con la investigación y la asistencia al desarrollo. En resumen, se trataba de un sector público que administraba un número importante de instrumentos de política capaces de afectar el comercio, la producción y la distribución del ingreso entre distintos grupos económicos adentro de la sociedad y, en especial, entre la ciudad y el campo.

Como elemento adicional, durante este período muchos gobiernos empezaron a implementar reformas agrarias que, como menciona Kay (1995), dejaron como legado la modernización del sistema de la hacienda y su transformación en una explotación agrícola capitalista. Esto implicó dejar atrás el modelo de explotación de la tierra latifundista, en el que la propiedad colectiva o comunal de ésta ya no es el principal núcleo territorial, social y político de la organización campesina, sino que, por el contrario, cada vez se fortalece más la noción de la empresa individual o colectiva, que incorpora, tanto productores privados pequeños como campesinos (Ávila, 1999).

Berdegú *et al.*, (2011) exponen que no es un común denominador en América Latina los territorios que tuvieron una historia de una distribución equitativa de la tierra basada en la forma como se dio la ocupación de dichos territorios. Por el contrario, fue después de la implementación de las reformas agrarias que se facilitó el desarrollo inclusivo. Por lo tanto, no es del todo sorprendente que, en diferentes territorios de la región, los sectores sociales subordinados hayan tenido dificultades para capitalizar oportunidades históricas derivadas de cambios institucionales originadas fuera del territorio en el que estos se encuentran.

Durante la década de los ochenta, la estrategia de sustitución de importaciones entró en una crisis final y los países debieron implementar una profunda reforma económica centrada en la apertura comercial y en una mayor disciplina monetaria y fiscal (Piñeiro, 2000). Este período de reformas, que abarca las últimas dos décadas del siglo XX, obligó a los gobiernos latinoamericanos a replantear la institucionalidad no solo del sector agropecuario sino de todo el ámbito rural, además de incluir una dimensión de la gestión ambiental (Echeverría *et al.*, 1999). Por lo tanto, las políticas de ajuste estructural forzaron a la agricultura de la región a acomodarse a las nuevas condiciones de apertura

comercial, conllevando variaciones en la estructura productiva, asuntos que afectaron la ocupación de los territorios rurales y las dinámicas al interior de los mismos.

Las reformas llevadas a cabo a finales del siglo XX se concentraron en restituir el papel de los mercados como mecanismo de asignación de recursos y en hacer los ajustes o los cambios necesarios en los marcos institucionales para que éstos pudieran responder a los atributos de calidad y competencia (Echeverría *et al.*, 1999). En este contexto, Martínez (2001) plantea que las reformas implementadas durante esta época dieron inicio a los procesos neoliberales que se caracterizan por la descentralización en aspectos administrativos que buscan abrir las puertas a la privatización, la desregulación de la economía y la reducción de las funciones del Estado. Además, estos incluían un enfoque con miras a la globalización de la economía.

Ávila (1999) sostiene que la implementación de las políticas neoliberales han transformado las pautas de comportamiento de los actores sociales con respecto a la utilización de sus territorios y destaca que esto es consecuencia de las tendencias del desarrollo económico internacional. Dicho desarrollo se ha traducido en modificaciones en la organización y la estructuración de los territorios, así como en las normas o las conductas de los agentes sociales que allí desarrollan su cotidianidad. Esto ha representado cambios en la propiedad de la tierra y en la participación de los actores sociales en el proceso productivo.

Paralelamente, la globalización le ha significado a la agroindustria latinoamericana un cambio en la estructura de la producción de alimentos básicos, al tiempo que ha facilitado la penetración de nuevas exportaciones provenientes de la región, como el sorgo y la soja. Además, los avances tecnológicos en materia de almacenaje, procesamiento, transporte, organización industrial y comunicaciones han permitido aprovechar las diferencias climáticas de la región (Kay, 1995). En este sentido, Echeverri *et al.*, (2010) plantean que los avances en infraestructura, especialmente en vías y comunicaciones, han creado espacios geográficos de interacción que han facilitado los intercambios comerciales y han conectado los mercados locales, nacionales y regionales.

Esto ha tenido dos implicaciones importantes. Por un lado, la sustitución de cultivos y el cambio en la canasta de producción, asunto este que a su vez afectó la estructura social

rural en Latinoamérica. Por el otro, la apropiación de nuevos territorios a través de la expansión de la frontera agrícola. Esta expansión se llevó a cabo en donde antes se encontraba la selva tropical y natural, lo que ha afectado negativamente el medio ambiente de estos territorios (Ávila, 1999).

Adicionalmente, la ubicación geográfica de las actividades agrícolas productivas en los territorios latinoamericanos ha dado lugar, a través de las demandas de un conjunto de bienes y servicios no agrícolas, al surgimiento de otras actividades económicas no relacionadas directamente con la agricultura pero sí con las poblaciones vinculadas a la explotación agrícola. Estas actividades, a su vez, requieren de mano de obra, convirtiéndose así en una nueva fuente de generación de ingresos en el sector rural. De esta forma, en los territorios rurales de la región se ha venido conformando un panorama multisectorial que ha llevado a que el concepto de desarrollo rural trascienda más allá del desarrollo agrícola propiamente dicho (Sepúlveda *et al.*, 2003).

A pesar de los desarrollos que se han venido dando en el sector rural, bien sea a través de la actividad agrícola o de las no agrícolas, el fenómeno de los altos niveles de pobreza en el sector sigue siendo una constante en América Latina. Según Piñeiro (2000), la pobreza rural es resultado de la falta de acceso a la propiedad de activos productivos³³ y la insuficiencia de oportunidades para la generación de ingresos, la cual se acrecienta con las deficientes condiciones de vida que surgen de la escasa infraestructura de comunicaciones, salud y educación que, generalmente, hay en el medio rural de la región.

De acuerdo con lo anterior, Berdegú *et al.*, (2011) afirma que el grado de diversificación de la economía, reflejado en la existencia de encadenamientos intersectoriales localizados en los territorios, y la diversidad en los tipos de empresas (según tamaño y la participación del capital local o extraterritorial), dan lugar a mayores opciones para construir dinámicas de crecimiento con inclusión social.

³³ La inequidad en América Latina no solo puede centrarse en aspectos sociales y económicos, ésta también se ve en los altos índices de concentración de la tierra. Según Pérez (2004), Paraguay, Chile, México, Argentina, Brasil, Costa Rica, El Salvador, Panamá, Perú y Venezuela tienen unos índices ubicados entre 0,80 y más de 0,90. Por su parte, en Honduras, Colombia, Jamaica, Puerto Rico, República Dominicana y Uruguay se encuentran entre 0,66 y 0,80.

B. La ocupación de los territorios rurales en Colombia

Como se ha dicho, el territorio colombiano se caracteriza por estar ubicado en la franja de clima tropical, su geografía es variada y las temperaturas, que están determinadas por la altitud y los correspondientes patrones climáticos, son relativamente uniformes a lo largo del año. Todo esto posibilita una producción agropecuaria variada a lo largo y ancho del territorio³⁴ (Jaramillo, 2002).

Desde la época de la Colonia, en Colombia la distribución de la tierra por parte del Estado se basó en la asignación de baldíos. Esto se hizo con el propósito de aliviar las tensiones entre grandes terratenientes y colonos, debido a la escasez de tierras en el interior de la frontera agrícola (Ibáñez *et al.*, 2011). En consecuencia, unos de los procesos sobresalientes del siglo XIX fue la expansión de la frontera agrícola, en el que la población se esparció hacia los valles y las vertientes interandinas, modificándose la distribución de la población rural en el territorio nacional y expandiéndose el área agrícola en zonas que antes eran inhóspitas (Melo, 2007).

Según Melo (2007), durante la segunda mitad del siglo XIX la ganadería se extendió de manera importante en varias regiones del país, como Antioquia, la hoya del Alto Magdalena, las llanuras de la Costa Atlántica (Bolívar y Sinú), el Valle del Cauca y Cundinamarca. Esto supuso que, entre 1850 y 1882, se registrara un crecimiento del 133% del hato ganadero³⁵. Por su parte, el maíz era utilizado como un cultivo de transición en las zonas de colonización y se empleaba antes de la siembra de pastos para la ganadería. En Antioquia era intercalado con cultivos de frijol. Por su parte, en la altiplanicie del sur y el oriente del país la producción agrícola se concentraba en la papa, la cual era cultivada de manera tradicional, sin emplear arado.

³⁴ No obstante, las características climáticas de la zona tropical representan una amenaza en cuanto a la incidencia de plagas y enfermedades, así como por una mayor variabilidad del régimen de lluvias, lo que se traduce en riesgos para las cosechas y la vida de los animales.

³⁵ Melo (2007) señala que la Comisión Corográfica calculó que, en 1850, en el país habían 900.000 cabezas de ganado. En 1882, según cálculos de Alberto Parto, el hato nacional disponía de 2.096.000 cabezas.

Hacia 1870, el cultivo del café estaba en plena expansión en Cundinamarca y los Santanderes, en donde se producía el 80% de la producción nacional. Por su parte, la caña de azúcar se expandía en Cundinamarca y la región del Tequendama. Durante esta época, en el Valle del Cauca la caña era un cultivo secundario, pero la implementación de nuevas tecnologías, como los molinos modernos y el uso de la fuerza hidráulica, sentaron las bases para que, en el siglo XX, se diera la transformación de su producción. A pesar del avance en diferentes cultivos, durante el siglo XIX la producción agropecuaria, con excepción de la ganadería, no registró un comportamiento dinámico. Esto se debió, principalmente, a la presencia de plagas y al uso de técnicas rudimentarias y poco productivas (Melo, 2007).

A principio del siglo XX, el desarrollo industrial, las transformaciones técnicas y el proceso de urbanización impulsaron la expansión de cultivos como el café, el algodón, la caña de azúcar, el arroz y el trigo. El desarrollo ganadero continuó con su crecimiento amparado en las concesiones de tierras públicas. Entre 1910 y 1925 el área total cultivada en el país aumentó de manera importante al pasar de 920.000 hectáreas a 1.471.000 hectáreas, representando un incremento del 59.8%, producto del crecimiento del área dedicada a cultivos tanto de exportación como para el consumo urbano y rural³⁶ (Bejarano, 2007).

Como lo muestra Bejarano (2007), el hecho decisivo de las primeras décadas del siglo XX fue, sin duda, la expansión de la economía cafetera en el occidente del país, la cual se basó en la pequeña producción parcelaria, fenómeno que representó nuevas formas de organización social y productiva en los territorios rurales. Esto contrastaba con el sistema de haciendas sobre la cual se había desarrollado, en las últimas décadas del siglo XIX, la producción del grano en algunas zonas de Antioquia, Cundinamarca y los Santanderes. Por su parte, con la ampliación y la modernización de diferentes ingenios, así como la implementación de nuevos métodos de cultivos, cuidados agronómicos, riego, etc., la caña de azúcar experimentó en el Valle de Cauca una rápida expansión.

³⁶ Según Bejarano (1987), el área dedicada a cultivos de exportación pasó de 139.000 a 395.000 hectáreas, los productos para consumo urbano se incrementaron de 92.000 a 152.000 hectáreas y los de consumo rural de 680.000 a 925.000 hectáreas.

De otra parte, el arroz comenzaba a expandirse en el Tolima, cuyas llanuras permitían la incorporación de maquinaria agrícola. El algodón, escudado en políticas arancelarias, logró prosperar en los departamentos de Atlántico, Bolívar y Magdalena -en 1924 estos departamentos producían el 70% del algodón en rama del país- y en menor proporción en Boyacá y Santander. Algo similar ocurrió con el trigo que, amparado casi siempre por altos niveles de protección e incluso por prohibiciones a la importación de harina, se empezó a cultivar principalmente en la Sabana de Bogotá y en Boyacá (Bejarano, 2007).

A pesar de los cambios que se dieron durante las primeras décadas del siglo XX en el sector agrícola colombiano y el desarrollo exitoso del sector exportador con base en la economía cafetera (Ocampo, 2007), el crecimiento económico y la inversión en obras públicas generaron cambios en la estructura social del país. El incipiente desarrollo industrial y el empleo de mano de obra para la construcción de obras públicas acentuaron los flujos migratorios del sector rural a las zonas urbanas, con lo cual se dio inicio a una diferenciación importante entre los salarios de las actividades agrícolas y no agrícolas (Bejarano, 2007).

Por lo tanto, de acuerdo con Leibovich *et al.*, (2010), buena parte del siglo XX, en particular durante la primera mitad de este, el desarrollo económico de Colombia estuvo íntimamente ligado a la evolución del sector agrícola, al constituirse en la principal fuente de divisas del país y al ser el eje central de las dinámicas regionales. Sin embargo, en la segunda mitad de dicho siglo, el desarrollo industrial experimentado, además de conllevar un cambio en el papel de la agricultura en la economía, impulsó un importante proceso de modernización y transformación de las actividades agropecuarias (Leibovich *et al.*, 2010).

Ocampo *et al.*, (2007) argumentan que los cambios en la composición de la actividad económica también se reflejaron en la estructura del empleo, principalmente en un descenso de la población empleada en actividades primarias (incluyendo la minería), la cual pasó de un 62% en 1938 a un 35% en 1978. Por su parte, durante en el mismo periodo, el sector secundario (construcción e industria) elevó su participación en el empleo del 17% al 22% y el sector servicios tuvo un incremento de 22 puntos porcentuales (siendo en 1938 de 21% y en 1978 de 43%).

De todas formas, la agricultura continuó su expansión. Así, el arroz también se cultivó en Córdoba y Cesar, y avanzó de manera amplia y notoria en el piedemonte llanero y en

Casanare. El algodón fue pionero en la civilización agraria en algunos departamentos, como Cesar, Córdoba y Meta (PNUD, 2011).

Paralelamente, se dio el avance de los cultivos permanentes diferentes a café, entre los que sobresalen el banano y la palma de aceite. Respecto al primero, a pesar de que desde los inicios del siglo XX se cultivaba en el departamento del Magdalena, hacia 1960 empezaron las siembras en el Urabá Antioqueño. En cuanto a la palma africana, en un inicio se tuvieron siembras en Caquetá, Nariño, Urabá y Valle, para terminar como cultivo clave en otras zonas como el Bajo y Medio Magdalena y en el oriente del país. De los avances registrados en los cultivos permanentes vale la pena resaltar el hecho de que los agricultores con mayor capacidad de inversión se han ido dedicando a productos tropicales con claras ventajas comparativas (PNUD, 2011).

En cuanto a la actividad pecuaria, ésta no sólo cubre la ganadería bovina. Existe, además, una inversión importante en la avicultura la cual se caracteriza por sus importantes eslabonamientos agroindustriales y su capacidad de generar empleo. La industria avícola comenzó su desarrollo a partir de la década de los años sesenta del siglo pasado (Ruiz, 2007).

A finales del siglo XX, la agricultura colombiana se vio fuertemente afectada por la apertura económica adelantada durante la década de los noventa, la apreciación de la tasa de cambio y los fuertes cambios en los precios relativos registrados en los mercados internacionales (Jaramillo, 2002).

Según Salinas (2012), en un estudio para la FAO, *“en el período 2002-2009 se incrementó la concentración de la tierra al amparo de políticas gubernamentales que estimulaban la inversión privada en la explotación de los recursos mineros y energéticos, de una parte, y la producción de agrocombustibles, cultivos de alimentos como maíz y soya, y forestales, de la otra”*³⁷.

³⁷ De acuerdo con Salinas (2012), gran parte de los departamentos con mayor concentración de tierra coinciden con los más afectados por el desplazamiento y con los que son objeto de grandes proyectos de desarrollo minero (La Guajira, Cesar-centro, Caquetá, y Putumayo), agroindustriales para biocombustibles (Cesar-sur, Valle y Nariño), agroforestales (Sur de Bolívar, Valle del Cauca y Córdoba), y todos los anteriores (Meta y Vichada).

Según las cifras del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR)³⁸, en el año 2011 la superficie agrícola del país ascendió a 4,9 millones de hectáreas. Un poco más de la mitad de ésta se dedicó a la siembra de cultivos permanentes (60%) y el resto al establecimiento de cultivos de carácter transitorios (33%) y forestales (7%). En dicho año, la producción agrícola alcanzó los 25,1 millones de toneladas, de las cuales el 66% correspondió a la producción agrícola permanente y el 34% restante a la de los cultivos de ciclo corto³⁹. Adicionalmente, el país tiene una notoria subutilización del potencial forestal, pues utiliza, en explotaciones comerciales y bosques nativos dentro de la frontera agropecuaria, un total de 7,4 millones de hectáreas, mientras el potencial estimado está entre 16 y 25 millones de hectáreas para explotaciones comerciales (PNUD, 2011).

Como se ha visto, el desarrollo de la agricultura ha estado íntimamente ligado al devenir y las dinámicas de los territorios rurales tanto en Latinoamérica como en Colombia. Dicho desarrollo ha estado fuertemente influenciado por las políticas, tanto las generales como las sectoriales. La respuesta de la iniciativa privada a los incentivos generados por dichas políticas así como a las condiciones de los territorios, determinó la forma como se dio la ocupación de éstos, ocupación que, como se verá en la siguiente sección, ha tenido importantes implicaciones en el desarrollo de los propios territorios y en las condiciones de vida de sus pobladores.

VI. LA AGRICULTURA Y LA INICIATIVA PRIVADA EN LA OCUPACIÓN DE LOS TERRITORIOS RURALES EN COLOMBIA

La segunda mitad del siglo XX marcó el comienzo de la modernización de la agricultura colombiana no tradicional, proceso que se caracterizó por la intensificación del uso de maquinaria para las faenas del campo, la implementación de nuevas tecnologías y el establecimiento de pautas de organización empresarial con miras al mercado internacional y el abastecimiento de materias primas para la industria nacional (SAC, 2009).

³⁸ Información tomada de: http://www.minagricultura.gov.co/archivos/ministro_jc_restrepo_tierras_2.pdf en febrero de 2013.

³⁹ Información tomada del Anuario Estadístico del Sector Agropecuario (2011).

Según Bejarano (2007), una de las características importantes de este proceso fue la expansión del área sembrada de los cultivos comerciales y de plantación que, en esencia, hoy en día conforman el núcleo de la agricultura empresarial. Este proceso se dio gracias a: la modernización de cultivos con alguna nivel de tradición, como la caña de azúcar para refinación, el banano de exportación, el arroz y el algodón; la introducción de nuevos productos comerciales, como la palma africana, el sorgo y la soya; y el desarrollo de cultivos no tradicionales, como las flores de exportación, las frutas y las hortalizas.

En este orden de ideas, el objetivo de esta sección es presentar⁴⁰ algunos casos en los cuales la actividad privada ha aportado de manera significativa, a través del desarrollo de diferentes productos agrícolas, a la ocupación y el desarrollo de los territorios rurales del país. Dicho aporte ha significado no sólo la transformación productiva del suelo y de otros recursos naturales, sino que también ha generado importantes dinámicas económicas que, a través de la generación de empleo, la formalización laboral, el desarrollo social- como el acceso a la educación y la salud-, han afectado de manera positiva las condiciones de vida de las personas y los hogares que habitan dichos territorios.

Un primer caso importante de análisis corresponde al cultivo del café que, muy especialmente, durante la segunda mitad del siglo XIX y hasta 1930 se destacó por su transcendental papel en el desarrollo económico del país, el cual se centró en su aporte a la acumulación de capital y a la ampliación del mercado nacional (Bejarano, 2007). De acuerdo con Junguito *et al.* (1991), el proceso de desarrollo del cultivo no obedeció a un impulso en la inversión estatal o extranjera sino, por el contrario, a iniciativas privadas nacionales que incorporaron, al proceso productivo del cultivo, recursos subutilizados, como la tierra y la mano de obra.

A medida que se fue ampliando la participación del café en el sector externo, se extendió el área sembrada, trayendo consigo aumentos en la demanda de la mano de obra y, a su

⁴⁰ La definición de los casos a presentar se soporta en el interés de mostrar situaciones diferentes respecto al tipo de cultivo o actividad, condiciones agroecológicas donde se lleva a cabo la producción, y disponibilidad de estudios que ilustren de manera adecuada los asuntos que se quieren tratar.

vez, incrementos en los ingresos. Esto significó que aumentara la capacidad de compra de diferentes grupos de la población que vivían en las zonas cafeteras. Todo lo anterior generó un ambiente propicio para el surgimiento de los ferrocarriles, los bancos y las diferentes empresas del sector industrial (Junguito *et al.*, 1991).

Otro de los aportes importantes del café al desarrollo del país y de las zonas cafeteras fue su contribución a la estabilidad política de la nación, ya que redistribuyó los beneficios del desarrollo entre diversas zonas geográficas del país independientemente del partido político dominante. Además, les dio una importante participación a los representantes de las zonas rurales frente a los voceros de los centros urbanos (Junguito *et al.*, 1991).

Por otro lado, como se mencionó previamente, después de una primera etapa del cultivo de la caña de azúcar en la cual los ingenios pioneros se establecieron como pequeñas fábricas instaladas en las haciendas, en la década de los sesenta del siglo XX comenzó un desarrollo dinámico basado en la inversión en tecnología y en adecuación de tierras, con la cual la industria azucarera agrupó fuerzas para ampliar su participación en el mercado nacional e internacional (Fernández (1989) en Kalmanovitz *et al.*, 2006).

Según la CEPAL⁴¹ (2002), desde principios del siglo XX⁴² surgió en el Valle del Cauca un clúster o conglomerado productivo en torno a la caña de azúcar compuesto por cientos de empresas dedicadas a una gran variedad de productos y servicios, y las cuales constituyen la columna vertebral del desarrollo económico y social de dicha región. Por su parte, Arbeláez *et al.* (2010) identifican y cuantifican los impactos socioeconómicos generados por la actividad azucarera en la economía colombiana y en la regional del valle geográfico del río Cauca.

⁴¹ El documento fue preparado por el Centro Nacional de Productividad (CNP), Colombia, coordinado por Felipe Millán para la Unidad de Desarrollo Industrial y Tecnológico de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial, en el marco del Proyecto “Clusters en torno a recursos naturales”, implementado por la CEPAL y la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), con apoyo del Gobierno de la República Federal de Alemania.

⁴² En el documento de la CEPAL (2000) se expone que a lo largo del siglo XX se llevaron a cabo cuatro fases de desarrollo del clúster: el inicio (1900-1925); el crecimiento (1926-1958); la integración (1959-1990); y la internacionalización (1991 a la fecha).

La CEPAL (2002), al estudiar las actividades que se llevaron a cabo alrededor de la industria azucarera durante la década de los noventa del siglo XX, concluye que el aprovechamiento de la sinergia entre la región y los clústeres se aprecia en la creación de instituciones regionales como: la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC), la Corporación Financiera del Valle, la Corporación para el cuidado de las cuencas hidrográficas (Corpocuenca), la Universidad del Valle, Cenicaña, y la administración por concesión del puerto marítimo de Buenaventura a cargo de una sociedad formada por empresarios e instituciones regionales.

De igual manera se argumenta que la industria azucarera llevó a cabo su compromiso de hacer de la misma una actividad ambientalmente sostenible y se resalta la rapidez con la cual se alcanzaron resultados importantes en materia ambiental. Esto responde a: la producción limpia tanto en el cultivo como en los procesos productivos; la producción cero emisiones en el conjunto de actividades que utilizan los recursos de la industria; el uso de los residuos de la producción de azúcar como insumos de nuevos procesos de valor agregado; la desaparición de las quemadas; y la configuración de un sistema de producción biotecnológica (CEPAL, 2002).

Adicionalmente, los resultados del estudio de Arbeláez *et al.* (2010) dan evidencia de los aportes positivos del sector cañicultor en dos importantes aspectos: la contribución de los ingenios a la economía colombiana y el impacto socioeconómico del sector azucarero en el área de influencia de los ingenios.

Respecto a lo primero, en términos generales se resalta que, en el año 2007, por cada peso de producción de los ingenios, se inyectaron a la economía en su conjunto un total de 10,5 pesos, mientras que por cada peso de valor agregado generado por dicha industria, en la economía se produjeron 3,9 pesos de valor agregado.

En cuanto al segundo aspecto, los autores encontraron evidencia estadística de que en los municipios en donde el sector azucarero hace presencia se tienen mejores indicadores socioeconómicos en comparación con otros municipios agrícolas del país (no azucareros) y con el promedio nacional. En efecto, los municipios cañicultores exhiben mejores índices sociales que los municipios de los demás sectores agrícolas representativos

del país en aspectos como: un mayor índice de calidad de vida o un menor indicador de necesidades básicas insatisfechas; una mayor tasa de alfabetismo; una mayor tasa de asistencia escolar; más años de escolaridad; y menores tasas de mortalidad y morbilidad (Arbeláez *et al.*, 2010).

De otra parte, durante la segunda mitad del siglo XX se fueron consolidando, en otras regiones del país, nuevos cultivos de plantación, como la palma africana y la producción de flores de exportación. Además, productos como el banano de exportación y la caña de azúcar, que si bien tenían una larga tradición productiva dentro de la oferta nacional, empezaron a tener, en las últimas décadas del siglo XX, una mayor participación en dicha oferta (Kalmanovitz *et al.*, 2006).

En este orden de ideas, el análisis de la expansión del cultivo de la palma africana cobra importancia pues si bien la expansión inicial de este cultivo obedeció a una política de Estado⁴³ que buscaba sustituir importaciones de aceites vegetales, como lo exponen Kalmanovitz *et al.*, (2006), con el pasar de los años “*se ha convertido en una actividad agroindustrial muy dinámica que, orientada al desarrollo económico y social sostenible para las comunidades rurales, impulsa la creación de empresas, genera empleo permanente, provee divisas con la producción que se exporta, es amigable con el medio ambiente por la preservación de los ecosistemas y protección de los recursos hídricos*” (Aguilera, 2002).

Según un estudio realizado por Olivera *et al.*, (2011) en el que se hace una caracterización del empleo del sector palmicultor, se encontró evidencia estadística de que trabajar en el sector mejora la calidad de vida de los hogares involucrados. Asimismo, se muestra que existe una percepción positiva en cuanto a la generación de empleo en las zonas en las que hay presencia del sector, debido a que las condiciones laborales de los empleados, incluso los temporales, son las adecuadas para tener un nivel de vida satisfactorio, pues cumplen con todas las reglamentaciones laborales vigentes.

⁴³ El Estado continúa estimulando el cultivo de la palma de acuerdo con lo consignado en el Conpes 3477 de 2007 y el Conpes 3510 de 2008.

En dicho estudio se argumenta que el desarrollo del sector palmicultor ha facilitado que los empleados se bancaricen, debido a que los mecanismos de pagos salariales exigen la apertura de cuentas bancarias, conllevando en un futuro el acceso a créditos en el sector financiero formal (Olivera *et al.*, 2011).

En cuanto al impacto ambiental que este sector ha tenido, en el estudio citado se muestra que a pesar de que en los primeros años de instalación de las empresas palmeras se evidenció un deterioro ambiental, a medida que pasaron los años, éstas empezaron a implementar nuevas prácticas y tecnologías en pro de la preservación del medio ambiente, como son, por ejemplo, el uso de compuestos biológicos para la fertilización y el control de enfermedades. Igualmente, se han apropiado nuevas tecnologías que permiten aprovechar los residuos y mejorar su disposición (Olivera *et al.*, 2011).

Complementariamente, Aguilera (2002) afirma que el desarrollo rural se puede lograr mediante alianzas productivas y sociales que involucren al Estado, al sector privado y a los productores y las cuales integren toda una cadena productiva de la palma, es decir, siembras, plantas extractoras y plantas refinadoras de aceites comestibles. En el país se tienen diversos tipos de alianzas en el cultivo de la palma.

El último caso de análisis corresponde al surgimiento del cultivo de las flores de exportación en Colombia, el cual se considera un caso exitoso porque ha posicionado al país como el segundo exportador mundial de estos productos, lo que, a su vez, se ha traducido en una importante fuente de divisas y empleo. En efecto, para el año 2005 esta actividad generó cerca de 95.000 empleos, siendo el 60% de los mismos ocupado por mujeres, y 80.000 empleos indirectos. Esta actividad representa el 4,5% del empleo agrícola del país (Arbeláez *et al.*, 2012). Adicionalmente, el gremio floricultor ha adelantado programas ambientales y sociales en las zonas en donde hace presencia⁴⁴.

⁴⁴ En 1996, Asocolflores creó el programa Florverde, que tiene como objetivo garantizar altos estándares de calidad ambiental y social, por medio de la conservación del agua, la instalación de sistemas de riego y la capacitación de los agricultores. También se tienen otras actividades para los empleados del sector y sus familias como son la implementación de jornadas de salud, el refuerzo escolar y los hogares comunitarios (SAC, 2009).

VII. EVALUACIÓN DEL CONCEPTO “DESARROLLO RURAL CON ENFOQUE TERRITORIAL”

Aunque tradicionalmente la ruralidad se ha entendido como aquello que no cabe dentro de la definición de lo urbano y en donde lo rural se asimila a lo agrícola y viceversa, la creciente complejidad de las economías hizo evidente la necesidad de una nueva definición de ruralidad y, por tanto, de desarrollo rural, la cual abarca, además de los avances en la agricultura, los desarrollos rurales no agrícolas⁴⁵ (Dirven *et al.*, 2011).

En esta nueva definición de ruralidad, como lo exponen Ellis *et al.*, (2001), es necesario que, además de la agricultura, se incluya “*todo un conjunto de otras actividades actuales y potenciales, rurales y no rurales, [...], sin darle una preferencia excesiva a la agricultura como la única solución a la pobreza rural*”. De hecho, a finales del siglo XX, los avances rurales no agrícolas fueron tan importantes que para poder tener políticas de desarrollo eficientes y óptimas se hizo necesario tener en cuenta los diferentes subsectores (junto con sus interacciones) y la multiplicidad de métodos de subsistencia que estaban presentes en el sector rural (Sepúlveda *et al.*, 2003). Algunos ejemplos de dichos subsectores son el desarrollo de las actividades agroindustriales, la pesca, la elaboración de artesanías, el turismo y las explotaciones mineras.

Ahora bien, a partir de esta nueva definición de ruralidad se puede derivar un concepto de desarrollo rural que considera las políticas y los programas implementados en pro de una transformación productiva e institucional enfocados hacia la eliminación de la pobreza y la inequidad en el sector. Para esto, Schejtman (2010) propone un conjunto de cinco vectores que corresponden a una reformulación estratégica del desarrollo rural. Estos vectores son: el social, el sectorial, el temporal, el institucional y el espacial⁴⁶.

Basados en estos cinco puntos, Schetjman (2010) y Sepúlveda *et al.*, (2003) proponen los siguientes criterios para establecer las condiciones de un adecuado desarrollo rural con

⁴⁵ De hecho, Klein (1992) mostró que, en 1980, casi una cuarta parte de los empleos rurales en América Latina no eran agrícolas.

enfoque territorial: resaltar la relación que existe entre lo urbano y lo rural para poder constituir el territorio de manera adecuada; recalcar que lo rural es más que lo agrícola, lo cual se expresa por medio de las interacciones entre los subsectores presentes en cada territorio; y, para poder llevar a cabo lo anterior, se debe establecer una arquitectura institucional que permita llevar a cabo los proyectos adecuadamente.

Sin embargo, esta definición de desarrollo rural con enfoque territorial no es una idea propia de estos autores. Por el contrario, ésta surgió de la teorización de algunas ideas implementadas en Europa desde mediados del siglo XX hasta comienzos del siglo XXI, las cuales están documentadas en Sepúlveda *et al.*, (2003) y de las que a continuación se hace un breve recuento.

Previo a 1968, el concepto de ruralidad no hacía parte de las políticas europeas. Sin embargo, esto cambió con el surgimiento del Plan *Mansholt*, el cual proponía un relanzamiento de una política agrícola estructural y, además, introducía una discriminación geográfica, con el objetivo de focalizar los recursos hacia las áreas menos favorecidas. Dentro de los conceptos planteados, también se promovía una modernización de la agricultura en general, una transformación de la explotación agrícola en una estructura empresarial calificada y una reducción en la fuerza de trabajo empleada en el sector (Delgado, 2001 en Sepúlveda *et al.*, 2003).

El siguiente período de evolución del desarrollo rural en Europa comprende el período entre 1968 y 1988. Durante este tiempo se originaron algunas directrices a partir del Plan *Mansholt* y se introdujo, por primera vez, un objetivo que va más allá de la función

⁴⁶ El vector social corresponde a la concientización de que los habitantes del campo no necesariamente son familias en función de la producción agrícola. Ello en razón a que no todos los ingresos de las familias provienen de la actividad agrícola. El vector sectorial explora el vínculo y la articulación que tienen la actividad agrícola, la industria y los servicios, que influyen en el desarrollo del sector rural. El vector temporal corresponde a la duración de un proyecto y el tiempo esperado para obtener los resultados programados. El vector institucional establece que las condiciones presentes del sector rural requieren de una intervención más fuerte del Estado como institución orientadora, en la forma de alianzas público-privadas. Finalmente, el vector espacial revela el vínculo que les permite a las agendas políticas y de investigación asimilar la relación existente entre la economía rural y la economía urbana. (Schetjman, 2010 y Sepúlveda *et al.*, 2003).

productiva de la agricultura y que considera la diferenciación territorial y la vinculación del agro con lo ambiental, lo recreativo y lo social. Posteriormente, se aprueban programas como el CAP (*Common Agricultural Policy*), como respuesta a la falta de visión de largo plazo y la agudización de inequidades en las regiones. Los documentos y los programas evaluados en esa época proveyeron una hoja de ruta destinada a las áreas rurales, con un énfasis particular en lo ambiental y lo social (Delgado *et al.*, 2003).

Basado en estos planteamientos, en 1988 la Unión Europea presentó el documento *The Future of Rural Society*, cuya importancia se centra en mostrar, de manera explícita, que las políticas diseñadas para las áreas rurales no debían enfocarse únicamente en la modernización de la estructura agrícola, sino que, además, debían impulsar la diversificación productiva en dichas áreas (Saraceno, 2000 en Sepúlveda *et al.*, 2003). Por lo tanto, se hizo necesario el reconocimiento de la heterogeneidad del sector rural como un aspecto positivo y con potencialidad. De esta manera, las políticas debían ser diseñadas como territoriales y no como sectoriales, pues así se logra incorporar a toda la sociedad rural y no solamente a los agricultores.

En 1991 comenzó a ejecutarse la iniciativa comunitaria LEADER I (*Liasson Entre Actions de Développement de L'Économie Rurale*) la cual es considerada, en la materia, como uno de los hitos más importantes de este período. Entre las ideas promovidas por esta iniciativa sobresalen: la identificación de las unidades territoriales pequeñas, el aumento de la participación de la población en la toma de decisiones y la descentralización de la planificación de políticas, entre otros. Tal fue el éxito de esta iniciativa que en 1994 se estableció la segunda fase, *LEADER II*, donde la innovación y la cooperación transnacional se sumaron a los esfuerzos acuñados por *LEADER I*.

Estas iniciativas marcaron las pautas para el modelo de desarrollo rural con enfoque territorial aplicado en Europa hacia finales del siglo XX. Delgado *et al.*, (2003) resumen este modelo de la siguiente manera: se reconocen la diversidad y las particularidades de cada zona rural; la participación y la corresponsabilidad de la población se incluye en la determinación del desarrollo rural; se integran los diferentes subsectores presentes en cada zona rural y se coordinan sus actuaciones; se promueve la colaboración tanto al interior de cada área rural, como entre éstas; la innovación es considerada como motor

de desarrollo de nuevas soluciones, utilizando recursos endógenos; y se descentralizan la toma de decisiones y las competencias a un nivel más local.

Estas ideas y propuestas suscitaron el debate sobre la relevancia de dichos enfoques en la aplicabilidad de la política en América Latina. En efecto, Pérez (2004) expone una importante coincidencia entre la necesidad que surgió en la Unión Europea y las recientes experiencias en América Latina, haciendo relevante el replanteamiento de los conceptos del desarrollo rural con enfoque territorial. Adicionalmente, la autora hace una reflexión respecto al hecho de que al espacio rural se le han asignado nuevas funciones que debilitan las fronteras entre lo rural y lo urbano, conllevando la necesidad de analizar mejor el sentido de las interacciones entre ambos espacios.

El desarrollo rural en América Latina se caracteriza por la manera desigual que este se ha dado al interior de los países. Es decir, hay ciertos territorios dentro de cada nación en los que el desarrollo rural se ha logrado traducir en crecimiento económico, reducción de la pobreza y mejoras en la distribución del ingreso, mientras que en otros esto no se ha materializado. Esto ha puesto en evidencia dos cosas: la existencia de una marcada desigualdad social y la factibilidad de lograr el desarrollo de las áreas rurales (Berdegú, 2012).

A pesar de la amplitud de los territorios y de la diversidad de estructuras sociales y productivas, el común denominador en las poblaciones en Latinoamérica son las restricciones en el crecimiento, la inclusión social y la sostenibilidad ambiental. Siendo entonces las estructuras internas y las instituciones que las componen las que determinan el potencial de desarrollo de una región (Berdegú, 2012).

A continuación se presentan algunos casos de implementación de políticas de desarrollo rural con enfoque territorial en América Latina.

El Gobierno de México ha puesto en práctica una serie de programas donde se buscaba explotar las cualidades de cada territorio para lograr su desarrollo. Una de éstas es la denominada Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), establecida en 2000. En dicha Ley se define la figura de Distrito de Desarrollo Rural como la base para la organización territorial y administrativa, y para la realización de programas operativos con la par-

ticipación del Gobierno Central, los Gobiernos Estatales y los Gobiernos Municipales (Sepúlveda *et al.*, 2003).

Casos como el de la región Cañón de Juchipila o Sur de Jalisco en México, con sus respectivos Distritos de Desarrollo Rural, ejemplifican los beneficios de las iniciativas como la LDRS. A juicio de Baquero *et al.*, (2007) estas experiencias permiten concluir que la descentralización de la toma de decisiones facilita optimizar los recursos disponibles en cada región y establecer las prioridades que conlleven un plan de desarrollo regional adecuadamente encaminado. A manera de ejemplo, el Plan de Desarrollo Regional de Juchilipa llevó a la región, que era esencialmente agrícola y ganadera, a convertirse en una de industria agroalimentaria con un componente de ecoturismo y turismo cultural.

Favareto *et al.*, (2009), en un estudio para el caso de Brasil desarrollado para Rimisp, concluyen que hay dos elementos que deben ser el foco de las políticas de desarrollo rural con enfoque territorial. El primer elemento es que la ubicación de los grandes centros urbanos con intereses agrícolas afectan de manera significativa los territorios aledaños, impulsando a aquellos que se encuentran más cerca. Esto hace necesario que se establezca una adecuada comunicación espacial. El segundo elemento consiste en que las transferencias provenientes de los emigrantes hacia el interior de las regiones generaron un desarrollo en razón al aumento en el ingreso familiar, lo que se manifestó en la disminución de la pobreza y la desigualdad.

La implementación de políticas basadas en el concepto de desarrollo rural con enfoque territorial es algo nuevo en Colombia. La aproximación más general al tema la constituye el hecho de que la visión y la concepción que se tiene del desarrollo rural en el Proyecto de Ley de Tierras y Desarrollo Rural preparado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural están fundamentadas en el enfoque territorial. En particular, en el artículo primero se establece que *“las disposiciones, normas, mecanismos y procedimientos contenidos en esta Ley están orientados a fomentar el desarrollo rural con un enfoque territorial que lleve a mejorar el bienestar de la población”*.

Por su parte, en el Artículo 2, se establece que en la *“ley se entiende por desarrollo rural con enfoque territorial, el proceso de transformación productiva, institucional y social de*

los territorios rurales, en el cual los actores sociales locales tienen un papel preponderante y cuentan con el apoyo de las agencias públicas, privadas o de la sociedad civil, o unas u otras, con el objetivo de mejorar el bienestar de sus pobladores, con base en el uso sostenible de la biodiversidad, en particular los recursos naturales renovables y los servicios ecosistémicos. Como resultado de este proceso se deben llegar a corregir los desequilibrios regionales en niveles de desarrollo”.

En este orden de ideas, y según Pérez (1998), en Colombia, para llevar a cabo un desarrollo rural con enfoque territorial que sea acorde con las necesidades locales, se requiere reevaluar el “exceso de municipalización característico del proceso de descentralización en Colombia que ha generado efectos negativos, como la fragmentación territorial y una creciente pérdida del papel de Estado”. Adicionalmente, Pérez (1998) expone que “las estrategias de desarrollo local deben estar interrelacionadas con las políticas macroeconómicas, para lo cual se requiere el establecimiento de mecanismos claros de coordinación entre el nivel nacional, regional y local”.

VIII. REFLEXIÓN FINAL

Las perspectivas futuras de desarrollo del planeta junto a los cambios que de diverso orden se vienen dando a nivel de las economías y los mercados agrícolas le han dado un nuevo aire a las agriculturas y al rol que ellas pueden jugar en el desarrollo de los países. Hoy en día el sector hace parte fundamental de la agenda pública a nivel planetario. En ella se destaca la importancia estratégica de la agricultura para el desarrollo y la supervivencia de la humanidad.

Las experiencias exitosas de distintos países en desarrollo respecto a la capacidad que tiene la agricultura de hacer un aporte efectivo al desarrollo económico y al bienestar de los habitantes rurales, coinciden en mostrar que las políticas públicas, en especial las asociadas al desarrollo productivo del sector agropecuario y al mejoramiento de las condiciones de vida de los pobladores rurales, son un factor determinante de tales logros. Ello se da en un marco de políticas comerciales que favorece el aprovechamiento de las oportunidades que se derivan de los mercados, y de una institucionalidad y unas instituciones que aseguran la efectividad de dichas políticas.

Colombia hace parte de un puñado de países que tienen tierra disponible para ampliar su producción agropecuaria y forestal. Además, dicha disponibilidad se caracteriza por la diversidad de sus condiciones agroecológicas, lo que abre la posibilidad de impulsar una canasta productiva amplia que satisfaga las necesidades de los mercados agrícolas, internos y mundiales. Un desarrollo acelerado de la agricultura colombiana tendría efectos muy favorables sobre el ingreso y el bienestar de los habitantes de los territorios rurales.

Todo esto debería servir de acicate para que en el país se instituya un adecuado marco de políticas que aseguren la dinamización del crecimiento y el desarrollo económico y social de la agricultura colombiana. Ello revertería en beneficio de toda la sociedad colombiana y, muy especialmente, de los productores agropecuarios y sus familias.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilera, M (2002). *“Palma Africana en la costa caribe: un semillero de empresas solidarias”*. Documentos de trabajo sobre economía regional. Centro de estudios económicos regionales. Banco de la República. Cartagena de Indias.
- Aksoy, M.A. & Ng, F. (2010). *“The evolution of agricultural trade flows”*. World Bank Policy Research Working Paper N. 5308.
- Arbeláez, M., Estancio, A., & Olivera, M. (2010). *“Impacto socioeconómico del sector azucarero colombiano en la economía nacional y regional”*. Cuadernos de Fedesarrollo No. 31. Fedesarrollo, Bogotá, D.C.
- Arbeláez, M., Meléndez, M. & León, N. (2012). *“The emergence of fresh cut-flower exports in Colombia” in “Export pioneers in Latin America”*. Edited by: Cahrles Sabel, Eduardo Fernández-Arias, Ricardo Hausmann, Andrés Trodrígues-Clare and Ernesto Stein. IDB.
- Ávila, H. (1999). *“LA dinámica actual de los territorios rurales en América Latina”*. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona.
- Banco Mundial (2008). *“Informe sobre el desarrollo mundial 2008. Agricultura para el desarrollo”*. Banco Mundial, coeditado con Mundi-Prensa y Mayol Ediciones, S.A. Colombia.
- Bejarano, J. (2007). *“El Despegue Cafetero (1900-1928)”* En J. Ocampo *“Historia económica de Colombia”*. Primera edición revisada y actualizada de Editorial Planeta Colombia S.A. Fedesarrollo, Colombia.
- Berdegue, J., Ospina, P., Favareto, A., Aguirre, F., Chiriboga, M., Escobal, J., Fernández, I., Gomez, I., Modrego, F., Ramírez, E., Ravnborg, H.M., Schejtman, A., Trivelli, C. 2011. *“Determinantes de las Dinámicas de Desarrollo Territorial Rural en América Latina”*. Documento de Trabajo No. 101. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile.
- Berdegú, J. y Escobar, G. (2001). *“Innovación agrícola y reducción de la pobreza”*. Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Chile.
- Betancor *et al.*, (2009). *“Crecimiento agrícola y pobreza rural en Chile y sus regiones”*, en Boom agrícola y persistencia de la pobreza rural. Estudio de ocho casos. FAO.
- Byerlee, D., de Janvry, A. & Sadoulet, E. (2009). *“Agriculture for Development: Toward a New Paradigm”*. Tomado el 24 de enero de 2013 de: http://are.berkeley.edu/~esadoulet/papers/Annual_Review_of_ResEcon7.pdf.

- Centro de Estudios Regionales Cafeteros y Empresariales -CRECE- (2006). *"Pobreza rural: diagnóstico y evaluación de las políticas nacionales"*. Manizales, Colombia.
- Centro Nacional de Productividad -CNP- *"El conglomerado del azúcar del Valle del Cauca, Colombia"* coordinado por Felipe Millán para la Unidad de Desarrollo Industrial y Tecnológico de la División de Desarrollo Productivo y Empresaria. Colombia.
- Conforti, P. (editor), (2011). *"Looking Ahead in World Food and Agriculture: Perspectives to 2050"*. Food and Agriculture Organization of the United Nations. FAO. Rome, Italy.
- DANE (2013). *"Boletín de Prensa, Principales indicadores del mercado laboral - Diciembre de 2012"*. Bogotá, D.C., Enero, 2013.
- Da Silva, G., Gómez, S. & Castañeda, R. (2009). *"Boom agrícola y persistencia de la pobreza rural. Estudio de ocho casos"*. Food and Agriculture Organization of the United Nations. FAO. Rome, Italia.
- De Janvry, A. & Sadoulet, E. (2010). *"Agricultural Growth and Poverty Reduction: Additional Evidence"*. The World Bank Research Observer, vol. 25, no.1.
- De Rezende, M., Vidigal, I., Silva, M., Campos, F., Jara, E. & Rangel, (2008). *"Brazil"* en Anderson, K. y Valdés, A. (2008). *"Distortions to Agricultural Incentives in Latin America"*. World Bank, Washington D.C.
- Delgado, M & Ramos, E. (2003). *"Understanding the evolution of the European Rural Policy: A methodological approach"*. Universidad de Córdoba, Departamento de Economía Agrícola, Escuela Superior de Ingenieros Agrónomos y Montes.
- Dirven, M., Echeverri, R., Sabalain, C., Rodriguez, A., Candia, D., Peña, C., & Faiguenbaum, S. (2011). *"Hacia una nueva definición de rural con fines estadísticos en América Latina"*. CEPAL Colección Documentos de Proyectos.
- Echeverría, R., Manciana, E., Martínez, R., Piñeiro, M., Torres, F. & Trigo, E. (1999). *"La institucionalidad en el sector agropecuario de América Latina. Evaluación y propuestas para una reforma institucional"*. BID. Washintong.
- Echeverri, R. (2009.) *"Políticas e instituciones para el medio rural"*. Serie Crisis global y seguridad alimentaria. IICA, San José.
- Echeverri, R & Sotomayo, O., (2010). *"Estrategias de gestión territorial rural en las políticas públicas en Iberoamerica"*. Naciones Unidas, Chile. Tomado en Febrero de 2013 de: http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/43032/LCW_376.pdf.

- Ellis, F. & Biggs, S. (2001). “*Evolving themes in Rural Development 1950-2000s*”. Development Policy Review, Vol. 19, número 4.
- Fan, S. (2011). “*Global Food Security Challenges and opportunities: The New Role of Agriculture*”. IFPRI - USAID Agriculture Core Course, Washington, DC, June 6, 2011.
- FAO (2007.) “*América Latina y el Caribe. Entornos favorables para el desarrollo del sector agroindustrial*”. Dirección de sistemas de apoyo a la agricultura (AGS). Chile.
- FIDA (2010). “*Informe sobre la pobreza rural 2012. Nuevas realidades, nuevos desafíos: nuevas oportunidades para la generación del mañana*”. Italia.
- García, J. (2013) “*El milagro agropecuario brasileño*”. El Colombiano.
- IGAC (2012). “*Hacia un dialogo entre regiones*”. Encuentro Internacional Sobre Asociatividad Regional Y Ordenamiento Territorial. Bogotá D.C. Tomado en Febrero de 2013 de http://www.igac.gov.co/wps/wcm/connect/c89ec3004d88b52fb0bbb25fb5b7b042/Presentacion_seminario_OT_2012.pdf?MOD=AJPERES.
- International Food Policy Research Institute - IFPRI- (2012). “*2011 global food policy report*”. Washington, D.C.
- Junguito, R. & Pizano, D. (1991). “*Producción de café en Colombia*”. Fondo Cultural Cafetero. Fedesarrollo, Colombia.
- Kalmanovitz, S. & López, E. (2006). “*La agricultura colombiana en el siglo XX*”. Fondo de cultura económica. Banco de la República, Colombia.
- Klein, E. (1992). “*El Empleo Rural No Agrícola en América Latina*”. Documento de Trabajo, No. 364, Santiago de Chile, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC).
- Leibovich, J., Perfetti, J., Botello, S. & Vásquez, H. (2010). “*El proceso de transformación agrícola en Colombia: Un análisis microeconómico*”. Centro de estudios regionales cafeteros y empresariales-CRECE.
- Malagón, D. (2002). “*Los suelos de Colombia*”. Revista de la academia de ciencias geográficas, 46, (135).
- Martínez, L. (2001). “*La descentralización en el medio rural en Ecuador: potencialidades y limitaciones*”. Documento basado en un estudio de la FAO, realizado por el mismo autor.
- Massiris, A. (2002). “*Ordenación del territorio en América Latina*”. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona.

- Meade, B., Baldwin, K. Y Calvin, I. (2010). “*Peru: An Emerging Exporter of Fruits and Vegetables*”, Economic Research Service, USDA. Tomado en febrero de 2012 de: <http://www.ers.usda.gov/media/134648/fts34501.pdf>.
- Meller, P. y Saez, R. (1995). “*Auge Exportador Chileno: Lecciones y Desafíos Futuros*”. CIEPLAN.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural -MADR- (2012). “*Proyecto de Ley de tierras y desarrollo rural*”. Bogotá, D.C.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural -MADR- (2012). “*Anuario Estadístico del Sector Agropecuario y Pesquero 2011. Resultados Evaluaciones Agropecuarios Municipales 2011*”. Bogotá, D.C.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural -MADR- (2001). “*Agrovisión Colombia 2025*”. Bogotá, D.C.
- Minot, N. & Ngigi M. (2004). “*Are horticultural export a replicable success story? Evidence from Kenya and Cote d'Ivoire*”. Environment and Production technology division and markets, trade and Institution Division. International Food Policy Research Institute (IFPRI). Washington. Presentado en la conferencia de la InWest, IFPRI, NEPAD y CTA “*Successes in African Agriculture*”. Tomado el mes de junio de 2009, del sitio web de la IFPRI: <http://www.ifpri.org/events/conferences/2003/120103/papers/paper7.pdf>.
- Nash, John. (2011). “*Estado actual y tendencias de los mercados agrícolas globales*”. En Gómez, H.J., Restrepo, J.C., Nash, J., Valdés, A., Reina, M., Zuluaga, S., Bermúdez, W., Oviedo, S., & Perfetti, J.J. (2011). “*La política comercial del sector agrícola en Colombia*” - Cuadernos Fedesarrollo No. 38. Bogotá, D.C., Colombia: La Imprenta Editores S.A.
- Nores, G., Piñeiro, M., Trigo, E. & Martinez, R. (1996). “*El sector público agropecuario en la Argentina. Reflexiones para su fortalecimiento*”. IICA-Argentina.
- Ocampo, J. (2007). “*La crisis mundial y el cambio estructural (1929-1945)*”. En J. Ocampo “*Historia económica de Colombia*”. Primera edición revisada y actualizada de Editorial Planeta Colombia S.A. Fedesarrollo, Colombia.
- Ocampo, J., Romero, A. & Parra, M. (2007). “*La búsqueda, la larga e inconclusa, de un nuevo modelo (1981-2006)*” En J. Ocampo “*Historia económica de Colombia*”. Primera edición revisada y actualizada de Editorial Planeta Colombia S.A. Fedesarrollo, Colombia.
- Olivera, M., Escobar, D., Rojas, N., Moreno, J., Quintero, C. & Tibocha, A. (2011). “*Caracterización del empleo en el sector palmicultor colombiano*”. Cuadernos de Fedesarrollo No. 37. Fedesarrollo, Bogotá, D.C.
- Ortiz, I. (2007). “*Estrategias nacionales de desarrollo. Guías de orientación de políticas públicas. Política Social*”. Nacional Unidas-DAES. Nueva York.

- Pérez, E (1998). “*Una visión del desarrollo rural en Colombia*”. Cuadernos de Desarrollo Rural. Ponencia presentada en el IV Congreso Latinoamericano de Sociología Rural. Globalización ¿para quién? ¿Por un desarrollo rural incluyente! UACH-CP: Chapingo y Montecillo, Texcoco, México.
- _____(2004). “*El mundo rural latinoamericano y la nueva ruralidad*”. *Nómadas*, No. 20. Universidad Central, Colombia.
- Perfetti, J.J. (2009). “*Crisis y pobreza rural en América Latina: El caso de Colombia*”. Documento de trabajo No 43, Programa Dinámicas Territoriales Rurales, Rimisp, Santiago, Chile.
- _____(2011). “*Oferta potencial agrícola de Colombia en un nuevo entorno de mercado*”. En Gómez, H.J., Restrepo, J.C., Nash, J., Valdés, A., Reina, M., Zuluaga, S., Bermúdez, W., Oviedo, S., & Perfetti, J.J. (2011). “*La política comercial del sector agrícola en Colombia*” - Cuadernos Fedesarrollo No. 38. Bogotá, D.C., Colombia: La Imprenta Editores S.A.
- Pingali, P. (2006). “*Agricultural Growth and Economic Development: a view through the globalization lens*”. Presidential Address to the 26th International Conference of Agricultural Economists, Gold Coast, Australia, August, 2006.
- Piñeiro, M (2009). “*El contexto internacional y regional para el desarrollo agropecuario y rural de América Latina y el Caribe*”. Serie Crisis global y seguridad alimentaria. San José, Costa Rica. IICA.
- _____(2000). “*Reflexiones sobre la Agricultura de América Latina*”. Documento de trabajo preparado para la Conferencia sobre Desarrollo de la Economía Rural y Reducción de la Pobreza en América Latina y el Caribe, con motivo de la Asamblea Anual de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo.
- PNUD. (2012). “*El campesinado. Reconocimiento para construir país*”. Cuaderno del informe de desarrollo humano - Colombia 2011. Bogotá, D.C., Colombia, Mayo, 2012.
- _____(2011). “*Colombia rural. Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011*”. INDH PNUD, Bogotá, D.C.
- RAE (2001). “*Diccionario de la lengua española*”. Vigésima segunda edición. Publicación digital <http://www.rae.es>.
- Reina, Mauricio, Zuluaga, S., Bermúdez, W. & Oviedo, S. (2011). “*Protección e incentivos agrícolas en Colombia*”. En Gómez, H.J., Restrepo, J.C., Nash, J., Valdés, A., Reina, M., Zuluaga, S., Bermúdez, W., Oviedo, S., & Perfetti, J.J. (2011). “*La política comercial del sector agrícola en Colombia*” - Cuadernos Fedesarrollo #38. Bogotá, D.C., Colombia: La Imprenta Editores S.A.
- Reina, M. y Zuluaga, S. (2003). “*Bases para un modelo agroexportador para Colombia*”. Fedesarrollo.

- Rodríguez, R. y Meneses, J. (2001). *“Transformaciones rurales en América Latina y sus relaciones con la población rural”*. CEPAL.
- Salazar, A. (2004). *“Brasil” en “Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC. La Experiencia de su ejecución. Estudios de casos de países en desarrollo”*. Publicación digital en la página web de la FAO. < <http://www.fao.org/docrep/007/Y4632s/y4632s00.htm#Contents> > .
- Salinas, Y. (2012). *“El caso de Colombia”*. En: F. Soto Baquero y S. Gómez, editores. *“Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: concentración y extranjerización”*. FAO, Italia.
- Salgado, C. (2004). *“Economías campesinas”*. En Machado, A., Salgado, C. & Vásquez, R. *“La academia y el sector rural”*. Bogotá, D.C.: Esfera editores.
- Schejtman, A. (2010). *“Elementos para una renovación de las estrategias de desarrollo rural”*. Agronomía Colombiana, Vol. 28, número 3.
- Schejtman, A. y Berdegú, J (2004). *“Desarrollo territorial rural”*. RIMISP, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- Schejtman, A. y Berdegú, J (2006). *“El impacto de la integración regional en América Latina Rural”*. Inter-American Development Bank. Integration and regional programs department. Trade and poverty trust fund.
- Sepúlveda, S., Rodríguez, A., Echeverri, R. & Portilla, M. (2003). *“El enfoque territorial del desarrollo rural”*. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). Costa Rica.
- Shakur, S. (2005). *“Nueva Zelanda: política comercial y patrones de comercio internacional”*. México y la cuenca del Pacífico. Vol. 8, Número 24.
- Sociedad de Agricultores de Colombia -SAC- (2009). *“La agricultura en Colombia”*. iM Editores. Editorial Nomos S.A.
- Spielman, D. & Pandya-Lorch, R. (2009). *“Millions Fed: proven successes in agricultural development”*. International Food Policy Research Institute (IFPRI).
- Valdés, A. y Jara, E. (2008). *“Chile”* en Anderson, K. y Valdés, A. (2008). *“Distortions to Agricultural Incentives in Latin America”*. World Bank, Washington D.C.
- Valdés, A. y Foster, W. (2005). *“Externalidades de la Agricultura Chilena”*. Pontificia Universidad Católica de Chile y FAO, Chile.

Vélez, A., Campos, A., Córdoba, S. & Anzola, J.F. (2010). *“Invierta en Colombia: Sector agroindustrial colombiano”*. Vol I.

von Braun, J., Gulati, A. & Fan, S. (2005). *“Agricultural and economic development strategies and the transformation of China and India”*. Annual report essays 2005, International Food Policy Research Institute (IFPRI).

World Bank (2006). *“Argentina - Agriculture and Rural Development: Selected Issues”*. Document of the World Bank. Report No. 32763-AR, Washington D.C.

World Economic Forum (2012). *“The global competitiveness report 2011-2012”*. Editor Klaus Schwab. Switzerland.

CAPÍTULO DOS

TIERRA PARA USO AGROPECUARIA

ÁLVARO BALCÁZAR*
CAROLINA RODRÍGUEZ

* Los autores agradecemos de manera muy especial la cuidadosa lectura de los borradores y las observaciones y recomendaciones que hicieron Ricardo Torres, de Fedepalma, y Carlos Del Valle, de la SAC, que nos permitieron mejorar el texto final. También fueron muy útiles las orientaciones, los comentarios y las críticas que recibimos de los colegas que trabajaron en la elaboración de los otros tres capítulos de esta publicación, en especial a Juan José Perfetti, quien nos coordinó y dio las pautas para mantener la unidad de todo el esfuerzo, Antonio Hernández y José Leibovich.

RESUMEN EJECUTIVO

La adecuada definición de los derechos de propiedad constituye una base indispensable para el desarrollo de los mercados de tierras y para mejorar el acceso y la eficiencia de uso de la tierra. Sin embargo, existe un rezago institucional para superar la alta incidencia de la informalidad de los derechos de propiedad, la cual se combina con situaciones de ocupación ilegal de baldíos. A ello se suma el despojo de tierras por grupos armados ilegales para consolidar el control ilegal del territorio, y las compras por parte del narcotráfico para el lavado de activos ilegales.

De acuerdo al consolidado de la información registrada en catastro en el año 2009, el 44,7 % de la superficie registrada (86 millones de hectáreas) correspondía a predios de propiedad privada, 20,6 % a predios del Estado, 29,0 % a resguardos indígenas, 3,7 % a áreas protegidas, 1,5 % a comunidades negras, y 0,5 % a otras comunidades. El área de predios bajo propiedad privada pasó de 34,7 millones de hectáreas en el 2000 a 38,5 millones de hectáreas en 2009 que pertenecían a 2,4 millones de propietarios. De acuerdo con los datos de catastro y del DANE, el 44 por ciento de los predios rurales no tienen título registrado. En el contexto actual del país, la informalidad de los derechos de propiedad es un factor que genera conflictos, facilita el despojo y dificulta los procesos de restitución de tierras a las víctimas del despojo.

La violencia generalizada en el país derivó en el abandono de predios, el despojo de los mismos, y las transacciones inválidas o fraudulentas. En las acciones que ha avanzado la implementación de la Ley de Víctimas de 2011, a través de la Unidad de Restitución de Tierras, a diciembre de 2012 se registraban 31 mil solicitudes de restitución declarando derechos despojados sobre cerca de 2,2 millones de hectárea.

Desde los años ochenta, la estrecha relación entre los grupos armados ilegales y el narcotráfico sirvió como combustible para el escalamiento del conflicto armado y facilitó la concentración de la tierra mediante compras con capital del narcotráfico.

En Colombia los índices de concentración de la tierra figuran entre los más altos del mundo. El Gini es de 0,86 cuando se mide por propietarios y de 0,84 cuando se controla por la calidad de la tierra (concentración de UAF). Según datos del Atlas de Distribución de la Propiedad Rural en Colombia de 2011, el 69,7 % de los predios (los de menos de 5 hectáreas) poseían apenas el 6,0 % de la tierra, mientras que en el otro extremo, los predios con más de 200 hectáreas representaban sólo el 1,0 % del total de predios pero concentraban el 43,1 % de la tierra.

No obstante, la gran propiedad no constituye un problema de eficiencia en sí mismo, si los mercados de tierra y demás factores funcionaran en forma adecuada. En teoría, en un mercado perfecto, donde la tierra se transfiriera con mínimos costos de transacción, los mercados de arrendamiento podrían transferir la tierra en las cantidades que le permitan al productor optimizar la eficiencia y la productividad o sea, producir de acuerdo a su escala óptima.

Sin embargo, debido a las imperfecciones del mercado de tierras, las decisiones de transferencia y uso de la tierra no están guiados solo por la mayor productividad. La riqueza de los propietarios juega un papel importante cuando el precio de la tierra está capturando usos como el especulativo, afectando la dinámica de la inversión productiva, pero sobre todo a los productores de bajos ingresos que no cuentan con acceso a crédito, aunque sean productores eficientes.

De esta forma, las potenciales ventajas comparativas de los pequeños productores en numerosas actividades agrícolas se ven contrarrestadas por las distorsiones en los mercados de tierra y crédito, entre otros. También existen otras dificultades que van más allá del acceso a la tierra, como es el caso del acceso a los insumos, al seguro agrícola, a la tecnología y a la comercialización, lo cual impide a los pequeños y medianos productores reaccionar ante mejores incentivos para la inversión. Las economías de escala en los mercados de insumos y productos por lo regular llegan a contrarrestar con amplitud las ventajas en eficiencia económica que puede lograr la producción en pequeña escala en los procesos agrícolas propiamente dichos.

Los problemas de informalidad en los derechos de propiedad también repercuten en el funcionamiento del mercado de crédito. La inseguridad asociada a la informalidad de

los derechos de propiedad desincentiva las inversiones de largo plazo que generalmente se relacionan con el mejoramiento y la adecuación de la tierra. Además, la inseguridad de los derechos de propiedad restringe el acceso a otros servicios, como los seguros.

El régimen del catastro en el sector rural brilla por su desactualización y la estructura de tarifas de impuesto predial es muy dispersa dentro de la franja establecida por la Ley. Los municipios más pobres suelen ser también donde los derechos de propiedad de la tierra están menos formalizados y en los que es mayor la resistencia de los propietarios de tierras a permitir los necesarios aumentos en la avalúo y en las tasas de impuesto predial. En esas condiciones hay menos posibilidades de que el catastro opere como una presión efectiva para impulsar el uso más eficiente de la tierra y para dinamizar los mercados de este recurso.

El acceso a la tierra por medio de los mercados de compra es más difícil para los pequeños productores o los productores que carecen de tierra o que los que la poseen en cantidad insuficiente cuando los mercados de crédito fallan para ese fin. Por esta razón los mercados de tierra funcionan en forma segmentada y ayudan poco a desconcentrar la propiedad y a transferir tierra de propietarios que la subutilizan a productores que podrían usarla más eficientemente.

Las distintas modalidades de arrendamiento de tierras representan un mecanismo altamente efectivo para facilitar el acceso a la tierra a los productores y para mejorar la eficiencia de uso. El precio para acceder a la tierra por medio de los mercados de arrendamiento es bajo comparado con el precio en los mercados de compra. De otra parte, mediante los mercados de arriendo de tierras es más fácil la transferencia de tierras desde productores y actividades agrícolas menos productivos a productores y actividades agrícolas con más potencial productivo. En buena parte, el problema consiste en que el precio de la tierra no es (ni logra ser) consistente con la rentabilidad de las actividades agrícolas.

Estrictamente el problema no es la gran propiedad, sino el marco de reglas e incentivos que definen la preferencia, entre los propietarios, por una conducta rentista sobre una productiva. En la medida en que el impuesto de catastro opere como un impuesto sobre

el precio de la tierra (o sea, sobre el valor capitalizado de la renta de la tierra), tiende a eliminar el puro interés rentista en la tierra y a hacer que prevalezca el interés productivo. Este impuesto -si está adecuadamente diseñado- hace que dejen de ser “rentables” las adquisiciones para actividades que implican sub-utilización. En otras palabras, el impuesto del catastro hace que la demanda de tierra esté impulsada por las oportunidades que ofrece como factor de producción, en vez de estar promovida por la expectativa como activo que se valoriza con certeza y rapidez.

El área potencial estimada en 2012 para uso agrícola es de un poco más de 22 millones de hectáreas de tierra, y para ganadería y actividades silvopastoriles de 19.2 millones. En contraste, el uso real agropecuario es de 5.3 millones de hectáreas en agricultura y 39.9 millones en ganadería y actividades silvopastoriles. Este panorama refleja uno de los principales conflictos de uso entre potencial y aprovechamiento efectivo de la tierra, con sus implicaciones en sacrificios en cuanto a eficiencia y oportunidades de generación de empleo.

Por otra parte, la escasez de la tierra en ambientes de pequeña producción de economías de subsistencia conlleva a un uso intensivo de dicho factor con la consecuente degradación progresiva de los recursos naturales, debido a la falta de recursos financieros para invertir en la conservación y la recuperación del suelo. Esta situación se acentúa por el fenómeno de subdivisión de predios en situaciones donde no hay acumulación patrimonial. El reparto por herencia conduce al progresivo fraccionamiento, puesto que la tierra es casi el único activo patrimonial de las familias pobres atrapadas en la agricultura de subsistencia.

El país debe adecuar la estructura de la tenencia de la tierra para aprovechar en forma óptima el potencial productivo y aumentar la eficiencia económica y la equidad en el sector rural. De otra parte, también debe corregir la inequitativa distribución de la tierra, sobre todo donde quiera que esa inequidad esté asociada a la subutilización y el uso ineficiente, y a la superación de las consecuencias del prolongado conflicto armado sobre el régimen de propiedad agraria. Pero el desafío es lograrlo sin menoscabo de las garantías de seguridad jurídica para los derechos de propiedad de la tierra legal y legítimamente adquiridos.

Para ello se deben desplegar tres tipos de políticas: en primer lugar, regularizar y formalizar los derechos de propiedad de la tierra buscando, de una parte, superar el rezago institucional en la asignación y clarificación de los derechos legítimos y legales de propiedad de la tierra y, de otra parte, corregir las consecuencias del conflicto y el narcotráfico en términos de la apropiación ilegal de tierras y despojo a sus legítimos propietarios; en segundo lugar, políticas e instrumentos para dinamizar los mercados de tierras y democratizar el acceso, sobre todo por parte de los pequeños y medianos productores, a fin aumentar la eficiencia en la asignación de la tierra y propiciar una mejor adecuación de la estructura productiva al patrón de ventajas comparativas que tiene la agricultura colombiana en su diversidad regional; y, en tercer lugar, es importante promover, mediante políticas e instrumentos específicos de planeación, regulación y control, la intensificación sostenible del uso del suelo y, sobre todo, la corrección de los notables problemas de conflicto de uso frente al potencial y las aptitudes de los suelos en el país.

A partir de la aplicación de los procesos de regularización y formalización de la propiedad quedarán a disposición del Estado tierras que deberán ser utilizadas para distribuir las con preferencia entre productores pobres que no cuentan con tierra propia o que la poseen en cantidad insuficiente, con lo cual se podría lograr una deseable desconcentración de la tenencia de tierras y mejorar los indicadores de equidad en la propiedad rural.

Por su parte, el despliegue de políticas e instrumentos para dinamizar los mercados de tierras y promover el uso eficiente de la misma deberá reforzar un régimen de oportunidades de acceso universal a la tierra que, además de ayudar a superar los problemas de pobreza y equidad, promueva el desarrollo de la agricultura colombiana con sus positivos efectos sobre el empleo y la dinamización de la prosperidad en los territorios rurales.

I. INTRODUCCIÓN

El ritmo y la trayectoria que siga el desarrollo rural es clave para el futuro y la estabilidad institucional de Colombia. En el sector rural hay un potencial de crecimiento inmenso, aunque ha sido largamente desaprovechado. Los efectos positivos de un desarrollo eficiente y equitativo del sector rural -dos objetivos no solo no-rivales sino virtuosamente complementarios- sobre el desarrollo general del país son importantes por su capacidad de arrastre sobre otros sectores y su impacto en los ingresos, la pobreza, la migración y la seguridad y, desde luego, la estabilidad institucional de la Nación. Estudios del Banco Mundial (de Ferranti *et al.*, 2005) han evidenciado el papel dinamizador del sector rural en la economía en su conjunto. En ellos se demuestra que la contribución de la economía rural al crecimiento general y la disminución de la pobreza es muy superior a su participación en el PIB. El impacto potencial del crecimiento de la agricultura y las economías rurales sobre la pobreza es especialmente relevante en Colombia, por sus ventajas comparativas en actividades agrícolas intensivas en mano de obra (Norton, R. & Balcázar, A., 2003). Un despegue agrícola basado en tales ventajas tendría fuerte repercusión sobre los salarios y el empleo y, en últimas, en la reducción de la pobreza rural. En la medida que los mercados de factores productivos (tierra, capital y trabajo) funcionen sin grandes distorsiones, esas oportunidades deberían beneficiar no sólo el crecimiento dinámico de la economía y la producción agropecuaria en general, sino también a los pequeños productores y a la población rural que vive en condiciones de pobreza y pobreza extrema. En ello radica el desafío principal: en vincular de manera eficaz a los pequeños agricultores a las oportunidades de la competitividad agrícola y rural, y en generar dinámicas que permitan irradiar los beneficios del crecimiento hacia los pobres intensificando la generación de empleo. Un crecimiento dinámico y con equidad en el sector rural tendría un fuerte impacto positivo sobre la estabilidad institucional y política del país.

Promover el desarrollo de la agricultura colombiana bajo un marco de políticas que armonice tres objetivos fundamentales para el país- competitividad, equidad y superación de la pobreza- plantea una serie de reflexiones sobre los factores estructurales del desarrollo agrario y rural. Las condiciones que determinan las oportunidades de acceso a la

tierra como activo productivo primordial para los hogares rurales constituyen un tema central de discusión. Igualmente importante es la discusión sobre los determinantes de la eficiencia en la asignación y el uso de la tierra, en particular, las distorsiones en los mercados de tierras y en los demás mercados de factores y la forma como afectan las posibilidades de lograr un uso eficiente y equitativo de la tierra.

En un sentido más amplio, el desarrollo de la agricultura involucra tanto el funcionamiento de los mercados de factores productivos -tierra entre ellos- y las condiciones que determinan su movilidad entre usos y agentes productores, como la dotación de bienes y la prestación de servicios que sustentan el aumento de la productividad y la competitividad del sector. Igualmente, es preciso señalar que el concepto de desarrollo rural -que no es objeto de este documento- implica abordar un enfoque integral que vaya más allá del desarrollo de la agricultura, y transite hacia aspectos sociales e institucionales de la vida rural.

Bajo estas consideraciones, la discusión que se propone en este documento se desarrolla en torno al análisis de las condiciones para el acceso y el uso agropecuario de la tierra en Colombia. En convergencia con el objetivo de desarrollo competitivo e incluyente, Deininger (2004) señala cómo el acceso a la tierra y la capacidad de hacer uso productivo de ella son dos aspectos que tienen efectos tanto en el crecimiento económico como en la reducción de la pobreza.

En consecuencia, la primera parte del documento aborda los problemas de acceso y uso agropecuario de la tierra en el país analizados desde los criterios de equidad y eficiencia. Estos se configuran en tres problemáticas principales: informalidad e ilegalidad en la tenencia de la tierra; concentración de la tierra asociada a usos improductivos; y conflictos de uso del suelo.

La segunda parte del documento se ocupa de recomendaciones de política bajo tres objetivos principales: a) regularizar, formalizar y asegurar los derechos de propiedad; b) dinamizar y democratizar el acceso a la tierra; e c) intensificar el uso productivo y sostenible de la tierra.

II. LOS PROBLEMAS DE LA TIERRA Y EL DESARROLLO DE LA AGRICULTURA

Las relaciones entre la estructura de distribución de la tierra, por un lado, y la eficiencia, el crecimiento de la producción, la equidad y la reducción de la pobreza, por el otro, han sido ampliamente documentadas en la literatura económica, especialmente en las últimas dos décadas (Deininger, 2004; Binswanger *et al.*, 2009). Países con una distribución más igualitaria de la tierra tienden a desarrollar instituciones más eficientes y más incluyentes que hacen posible niveles más altos de crecimiento económico (Deininger and Squire 1998; Deininger and Olinto 2000). Los patrones más equitativos de distribución de la tenencia de la tierra, a su vez, tienden a generar instituciones que aseguran un funcionamiento más efectivo de los mercados de tierras, de trabajo y de crédito, lo que facilita que las tierras se transfieran a los productores más eficientes gracias a la mayor estabilidad y a mayores garantías de protección de los derechos de propiedad y a la diversificación de las opciones de acceso a tierras- por ejemplo, mercados de arriendo y aparcerías- por parte de quienes las pueden poner a producir con mayor eficiencia.

Deininger (2004) plantea las condiciones de acceso a la tierra y la capacidad de hacer uso productivo de ella como dos aspectos fundamentales de las políticas de tierras para el crecimiento y para la reducción de la pobreza. De la misma forma, estas condiciones inciden en la asignación eficiente de recursos en la agricultura. Por esta razón, este análisis aborda problemas que afectan el adecuado funcionamiento de los mercados de tierras y de otros factores que garantizan su adecuado uso agropecuario.

La seguridad de la tenencia de la tierra es una de las condiciones fundamentales para el desarrollo de los mercados de tierras y de la economía. De acuerdo con Deininger (2004), la seguridad de la tenencia de la tierra tiene impactos positivos sobre la inversión, la productividad y la equidad, en la medida que genera incentivos para la inversión predial, reduce costos de transacción en procedimientos legales y reduce el nivel de conflictos sociales.

Asegurar los derechos de propiedad incluye su adecuada definición y la capacidad de las instituciones para hacerlos cumplir a un bajo costo para el propietario. Gáfaró *et al.* (2012) afirman que los títulos de propiedad, al ser instrumentos que excluyen del uso a otros agentes, repercuten en la asignación eficiente de recursos, la distribución de la riqueza y el bienestar de la sociedad.

La formalidad de los títulos cumple un papel relevante para facilitar la garantía y la debida protección de los derechos de propiedad sobre la tierra. Aquí se revisan las principales dificultades en la informalidad de la propiedad en el país y otros obstáculos relacionados con la ilegalidad de la propiedad, los cuales también limitan la precisa definición de los derechos de propiedad.

Colombia presenta un limitado acceso al uso y a la propiedad de la tierra en las zonas rurales. Una parte de esas limitaciones se deriva de la inseguridad de los derechos de propiedad de la tierra asociados con su alto grado de informalidad y a la incidencia del conflicto armado y el narcotráfico que configuró derechos ilegales de propiedad. Otra parte se deriva de las consecuentes fallas de los mercados de tierras generados por la informalidad y la ilegalidad, al imponer altos costos de transacción en los mercados de compra y arrendamientos. Y otra parte, finalmente, se deriva de la existencia de incentivos que favorecen la conducta especulativa y la concentración improductiva de la tierra a expensas del uso eficiente de la propiedad rural.

El segundo tipo de problemas analizados corresponde a la estructura de la tenencia y la distribución de la tierra para uso agropecuario. En este aspecto, el país muestra una concentración de la propiedad que parece inducir usos improductivos (Gáfaró *et al.*, 2012). La explicación de concentración improductiva se asocia a distorsiones en el mercado de tierras y de factores, a políticas de asignación administrativa y discrecional a lo largo de la historia del país y a una estructura de incentivos donde prevalece el valor especulativo de la tierra sobre el valor dado por su productividad.

La tercera problemática muestra los conflictos de uso del suelo que comprometen la eficiencia económica y la sostenibilidad ambiental, destacándose los conflictos ambientales y los problemas de subutilización y sobreexplotación de la tierra.

A. Informalidad e incidencia de la ilegalidad en la tenencia de la tierra

Aunque la adecuada definición de los derechos de propiedad constituye una base indispensable para el desarrollo de los mercados de tierras y para mejorar el acceso y la eficiencia de su uso como factor productivo, en Colombia hay un gran rezago institucio-

nal para superar la alta incidencia de la informalidad de los derechos de propiedad de la tierra que se combina con situaciones de ocupación ilegal de baldíos. A ello se suma el papel que desempeña la tierra como instrumento del control ilegal de territorios por parte de grupos armados ilegales y del narcotráfico.

La informalidad se refiere a la falta de un título registrado, y se puede presentar en situaciones donde existen títulos válidos pero que no tienen registro, posesiones de predios privados o sucesiones ilíquidas, falsa tradición y ocupaciones de baldíos. La propiedad rural en Colombia se ha caracterizado por un alto grado de informalidad que limita el pleno ejercicio de los derechos de propiedad, afecta el mercado de tierras e impide el acceso a servicios del Estado, incluido el crédito y los subsidios gubernamentales.

La ocupación ilegal, por su parte, se define en el Código Civil como la invasión de áreas de especial importancia ambiental, ecológica y social. Particularmente se refiere a las reservas forestales, parques nacionales, resguardos indígenas, territorios colectivos y baldíos de la Nación (USAID Colombia, 2010). Otro tipo de ilegalidad se ha configurado a raíz del conflicto armado y la expansión del narcotráfico que introdujeron la tierra en la disputa por el control territorial y su uso con fines de enriquecimiento ilícito y lavado de activos ilegales.

Antes de revisar cada una de estas situaciones, es pertinente ubicarse en el panorama nacional de propiedad de la tierra. De acuerdo al consolidado de la información registrada en catastro (86 millones de las 114 millones de hectáreas de superficie del país), en 2009 el área total estaba distribuida de la siguiente forma: 44,7 % eran predios de propiedad privada, 20,6 % predios del Estado, 29,0 % predios de resguardos indígenas, 3,7 % eran áreas protegidas, 1,5 % predios de comunidades negras, y 0.5% predios de comunidades religiosas y otra comunidades (véase Cuadro 1).

Una parte del sub-registro en la información de propiedad en catastro se relaciona con las áreas protegidas que apenas reportan 3,2 millones de hectáreas. Las minorías étnicas suman en total 26,2 millones de hectáreas, un 30,5 % del área total. Con respecto al año 2000 éstas presentaron los mayores aumentos de área.

El total de predios del Estado, 20 % del área total, incluye las vacantes catastrales, es decir, predios donde no se logró determinar la propiedad, y muchos de ellos corresponden a baldíos del Estado. Sin estas vacantes, los predios baldíos del Estado tenían un área de 12,1 millones de hectáreas, y el resto -1,3 millones de hectáreas- pertenecían a municipios y departamentos y 4,2 millones a otras entidades (IGAC - CEDE, 2012).

El área de predios bajo propiedad privada pasó de 34,7 millones de hectáreas en el 2000 a 38,5 millones de hectáreas en 2009 con 2,4 millones de propietarios (IGAC - CEDE, 2012).

Cuadro 1. **ÁREA SEGÚN TIPO DE PROPIETARIO REGISTROS CATASTRALES
2000 Y 2009**

Tipo de propiedad	2000		2009	
	Área (has)	(%)	Área (has)	(%)
Del Estado	19.804.281	27,08	17.732.976	20,59
Áreas protegidas	1.431.625	1,96	3.224.892	3,74
Resguardos y otros territorios indígenas	16.914.422	23,13	24.998.828	29,03
Comunidades negras	-	0,00	1.261.668	1,47
Comunidades religiosas	25.347	0,03	28.253	0,03
Otras comunidades	248.826	0,34	366.134	0,43
Predios privados	34.700.000	47,45	38.500.000	44,71
Total	73.124.501	100	86.112.751	100

Sin incluir Antioquia ni predios rurales de Bogotá, Cali y Medellín.

Fuente: Elaboración con datos IGAC y CEDE (2012).

1. Rezago institucional frente a las dinámicas de colonización y ocupación desordenada del territorio

De acuerdo con los datos de catastro y del DANE, el 44 % de los predios rurales no tienen título registrado (Restrepo, 2011). El registro sirve como mecanismo de tradición del dominio de los bienes raíces y los derechos constituidos sobre él y el catastro, como inventario de los predios del país. Su interrelación provee de un sistema de información de tierras que garantiza la seguridad jurídica de la propiedad y la existencia, la descripción y la localización física de un inmueble en el país (DNP, CONPES, 2010).

Las causas del problema de la informalidad en Colombia se asocian al desconocimiento de los trámites y los requisitos de la formalización, a los altos costos y demoras en el proceso, al difícil acceso a las oficinas de notariado y registro, a la falta de coordinación de las entidades y a los pocos incentivos de los ocupantes para formalizar la propiedad (Restrepo, 2011). Esta situación se ha mantenido desde el siglo XIX, periodo durante el cual los procesos de colonización y ocupación desordenada del territorio evidenciaron un problema de capacidad institucional del Estado para actuar sobre la definición de los derechos de propiedad, reflejo de su incapacidad para el despliegue de su presencia efectiva y ejercer el control institucional del territorio.

En 1988, Le Grand señaló cómo en contraste con el período entre 1827 y 1870 cuando se favoreció a grandes empresarios y terratenientes de la época, en el período entre 1870 y 1923 las leyes de asignación de tierras baldías favorecieron a colonos y campesinos. No obstante, la mayoría de estos colonos no pudieron acceder a títulos de propiedad formales debido a los altos de costos de transacción de la titulación y a las dificultades del gobierno central para hacer cumplir la ley en el nivel local ante el poder influyente de los grandes propietarios.

A pesar de la falta de derechos formales, los colonos continuaron ocupando la tierra en medio de las oportunidades económicas de exportación, lo cual llevó a un gran número de conflictos agrarios que resultaban de la debilidad e inestabilidad de los derechos de propiedad formales desde aquella época y afectaron el potencial productivo de las zonas de frontera (Sánchez *et al.*, 2007). En el contexto actual del país, la informalidad de los derechos de propiedad es un factor que genera conflictos, facilita el despojo y dificulta los procesos de restitución de tierras y bienes (PNUD, 2011).

2. Ocupación ilegal de baldíos de la Nación

Si se toman como referencia las cifras de catastro, la Nación podría tener cerca de 12 millones de hectáreas de baldíos. Muchos de ellos se encuentran ocupados sin adjudicación formal, pero no existe información precisa al respecto. Algunos ocupantes corresponden a posibles adjudicatarios ya que cumplen los requisitos como adjudicatarios de baldíos productivos. Sin embargo, una de las irregularidades en la conformación de la estructura de la tenencia de la tierra que contribuyen a la concentración improductiva y están en el

origen de multitud de conflictos agrarios a nivel local, es la relacionada con la ocupación ilegal de baldíos de la Nación.

Las principales modalidades de apropiación ilegal de baldíos son: la ampliación de las fincas que fueron tomando áreas ambientales, la apropiación de más de una Unidad Agrícola Familiar (UAF)¹, y el no cumplimiento de requisitos legales para la adjudicación. La recuperación de estas tierras se vislumbra como una importante fuente de tierras que podrían mejorar las posibilidades de acceso y uso productivo de la tierra, en virtud de programas de distribución directa.

3. Conflicto armado: despojo violento y control ilegal del territorio

El conflicto agrario clásico en Colombia tuvo sus principales manifestaciones con las luchas agrarias entre los años 1920 a 1930 y con el movimiento campesino durante la década de los setenta. En la década de los ochenta, con la consolidación del narcotráfico y la intensificación del conflicto interno que había comenzado en la contienda política de los años cincuenta, los problemas de tierras se combinaron y articularon al conflicto armado por el control ilegal del territorio (PNUD, 2011).

En esa época se desarrollaron los tres componentes fundamentales del conflicto: guerrilla, paramilitarismo y narcotráfico (PNUD, 2011). La tierra se ubicó en medio de la lucha por el control ilegal del territorio, la captura de rentas de la explotación de recursos naturales, la acumulación de tierras, y el establecimiento de corredores para el transporte de armas y drogas ilícitas (Ibáñez *et al.*, 2011). Las violencias generadas por estos fenómenos delictivos han ocasionado el desplazamiento de 4,79 millones de campesinos². La violencia generalizada en el país derivó en el abandono de predios, el despojo de los

¹ La Ley 160/94 estableció la UAF como “la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada permite a la familias remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio. La extensión de la UAF depende de las condiciones agroecológicas y de los sistemas de producción representativos de la zona” (véase en anexo metodológico ICAG-CEDE, 2012, pág. 16).

² www.accionsocial.gov.co, octubre de 2012.

mismos, y las transacciones inválidas o fraudulentas. Aunque no existe claridad sobre el universo de predios abandonados y despojados, un ejercicio institucional adelantado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en 2010 arrojó un total de 358.937 predios de 312 mil hogares en todo el país (Restrepo, 2011). Así mismo, la tercera encuesta de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado estimó en cerca de 352 mil hogares que abandonaron o fueron despojados de sus predios entre 1980 y 2010, con un área aproximada de 6,6 millones de hectáreas, de las cuales el 82,9 % fueron abandonados, 1,8 % entregadas a terceros sin compensación y 7,6 % vendidas aparentemente bajo presiones.

En la implementación de la Ley de Víctimas de 2011, a través de la Unidad de Restitución de Tierras, a diciembre de 2012 se registraban 31 mil solicitudes de restitución declarando derechos despojados sobre cerca de 2,2 millones de hectáreas (UAEGRT, 2012).

4. Narcotráfico: concentración de la tierra por adquisiciones con recursos de origen ilegal

En las décadas de 1960 y 70 la implantación de los cultivos ilícitos en las regiones de colonización y de frontera agropecuaria, donde la presencia de Estado era precaria, estuvo acompañada de la coerción armada para ejercer control y proteger la producción de drogas ilícitas tanto de la acción de la Ley como de la presencia de otros grupos armados con interés en el negocio del narcotráfico (PNUD, 2011). Las FARC, por ejemplo, promovieron una colonización co-calera en regiones como Caquetá, Putumayo (PNUD, 2011) y Guaviare (Molano, 1987).

Desde los años ochenta esta estrecha relación entre los grupos armados ilegales y el narcotráfico sirvió como combustible para el escalamiento del conflicto armado y facilitó la concentración de la tierra generada por la compra de tierras con capital del narcotráfico.

Algunos autores señalan que uno de los factores que explican la concentración de la tierra ocurrida entre 1984 y 1996 en el país, fue el auge de compra de tierras por parte del narcotráfico y sus testaferros (Machado, 2003). De acuerdo con Reyes (1995), a mediados de los años noventa en 409 municipios se habían realizado este tipo de adquisiciones de tierra (PNUD, 2011). Reyes también estimó que se trataba de 4 a 5 millones de hectáreas dedicadas a ganadería (Mujica & Thoumi, 1996).

B. Concentración improductiva de la tenencia de la tierra

En Colombia los índices de concentración de la tierra figuran entre los más altos del mundo. Según datos del Atlas de Distribución de la Propiedad Rural en Colombia de 2011, el 69,7 % de los predios (los de menos de 5 hectáreas) poseían apenas el 6,0 % de la tierra, mientras que, en el otro extremo, los predios con más de 200 hectáreas eran sólo el 1,0 % del total de predios pero concentraban el 43,1 % de la tierra (véase Cuadro 2).

Cuadro 2. ESTRUCTURA DE LA PROPIEDAD, SEGÚN RANGOS TAMAÑO 2012

Rango tamaño propiedad (has)	Área terreno (has)	(%)	Número de predios	(%)
< 1	389.502	0,96	969.499	37,75
1-3	1.074.746	2,66	574.259	22,36
3-5	977.263	2,41	246.577	9,60
5-10	1.921.275	4,75	265.896	10,35
10-15	1.502.726	3,71	121.474	4,73
15- 20	1.307.530	3,23	74.745	2,91
20-50	5.806.883	14,35	180.629	7,03
50-100	5.248.806	12,97	74.770	2,91
100-200	4.787.171	11,83	34.833	1,36
200-500	4.994.276	12,34	16.590	0,65
500-1000	4.007.312	9,90	5.497	0,21
1000-2000	3.129.168	7,73	2.344	0,09
>2000	5.324.217	13,16	829	0,03
Total	40.470.875		2.567.942	

Fuente: Elaborado con base en datos IGAC-CEDE (2012).

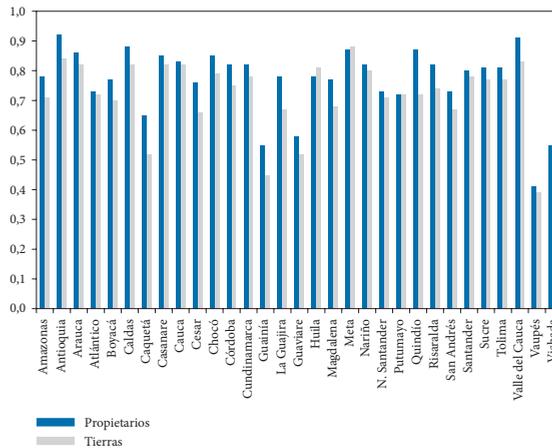
Por otra parte, el Gini de tierras³ es uno de los indicadores a través del cual se mide la dispersión de una distribución, en este caso de la propiedad privada de la tierra para uso

³ “El índice de Gini es una medida de dispersión de una distribución, y se usa para medir la desigualdad en la distribución, sea de la riqueza, el ingreso o la tierra. El IGAC calculó el Gini con dos aproximaciones: predial (tierras) y propietarios. El Gini de propietarios se calcula con el área del terreno en poder de cada uno de los propietarios. IGAC obtuvo dos Gini de propietarios, el primero con repeticiones que suman el total del área del predio, y sin repetición que suma la proporción del área del predio. También calculó el Gini de tierras controlando calidad del suelo, para dos Gini de tierras: calidad sin repetición y calidad con repetición. Estos Gini de tierras están controlados con la calidad de la tierra, usando el número de UAF por predio” (IGAC-CEDE (2010) en PNUD, 2011 p. 197).

agropecuario. El índice medido por IGAC y CEDE (2012) tiene en cuenta las diferencias de la calidad de la tierra al tomar el número de UAF por predio. Para el año 2012, el Gini es de 0,86 (IGAC - CEDE, 2012) cuando se mide por propietarios y de 0,84⁴ cuando se controla por calidad de la tierra (concentración de UAFs). La reciente ampliación de la diferencia de estos índices muestra que la concentración de la propiedad observada desde 2005 se explica especialmente “*por la compra de nuevos predios por pocos propietarios*” (Ibañez *et al.*, 2011).

A nivel departamental (Gráfico 1), el Gini de tierras muestra la mayor concentración de la propiedad en Meta, Cauca, y Antioquia. El Gini de propietarios es mayor en Antioquia, Valle del Cauca y Caldas (IGAC - CEDE, 2012). La menor concentración se presenta en Caquetá⁵ (PNUD, 2011). De acuerdo con PNUD (2011), a nivel municipal,

Gráfico 1. GINI DE TIERRAS Y PROPIETARIOS PARA DEPARTAMENTOS EN 2009



Fuente: Tomado de IGAC y CEDE (2012, p. 127).

⁴ Datos 2012 incluidos en los anexos estadísticos del Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia.

⁵ También en los departamentos de Vichada, Vaupés, Guaviare y Guainía, pero en esos últimos la información es precaria.

la propiedad está más concentrada en los municipios con mayor grado de urbanización (es decir un bajo índice de ruralidad), donde hay más población y más cercanía a las grandes ciudades que en los municipios definidos como más rurales.

A nivel internacional, pese a las diferencias metodológicas, IGAC y CEDE (2012) integran un ejercicio de comparación de los países con más alta concentración de la tierra. Ese ejercicio ubica a Colombia en la posición número 11 entre 93 países. La región de América del Sur tiene el promedio más alto del Gini de tierras con 0,85 frente a un promedio mundial de 0,63.

No obstante, la gran propiedad no constituye un problema de eficiencia en sí mismo, si los mercados de tierra y demás factores funcionan en forma adecuada y sin grandes distorsiones. En teoría, en un mercado perfecto donde la tierra se transfiere con mínimos costos de transacción, los mercados de arrendamiento pueden transferir la tierra en las cantidades que le permiten a cada productor optimizar la eficiencia y la productividad, o sea, producir de acuerdo a su escala óptima (Deininger, 2004). En la práctica, el tamaño óptimo de la unidad operativa agropecuaria depende fundamentalmente de la relación entre población y extensión del territorio, dada la disponibilidad de capital. Territorios densamente poblados tienden a desarrollar estructuras operativas de tenencia con amplio predominio de fincas de tamaño reducido. Puesto que en esos territorios el recurso abundante es la mano de obra y el recurso escaso es la tierra, y si el mercado de crédito funciona sin mayores distorsiones, el tamaño óptimo es el que maximiza la productividad de la tierra (recurso escaso), antes que la productividad de la mano de obra (recurso abundante). En tal caso los patrones de uso del suelo tienden hacia cultivos y actividades productivas que hacen una utilización intensiva de mano de obra (por ejemplo, hortalizas, legumbres, frutales y algunos cultivos perennes como caucho y cacao) y maximizan el valor de la producción por hectárea. Al contrario, en territorios con baja densidad demográfica, el tamaño óptimo es el que maximiza la productividad de la mano de obra (recurso escaso), antes que la productividad de la tierra, mediante sistemas de producción que incorporan insumos y maquinas que “ahorran” mano de obra y permiten poner en producción mayores cantidades de tierra (recurso abundante) por trabajador. Estos sistemas de producción maximizan el producto por trabajador y por lo general presentan economías de escala.

Colombia se caracteriza por una gran heterogeneidad entre sus regiones en cuanto a la densidad demográfica. Mientras en un extremo hay regiones como el altiplano de Nariño con altísima densidad demográfica, también hay otras como Vichada con muy baja presencia de población. Esto explica que el tamaño óptimo de finca tiende a ser pequeño en el altiplano de Nariño, con base en patrones de cultivo muy intensivos en mano de obra y alta capacidad de generación de ingresos por hectárea. Por su parte, el tamaño óptimo tiende a ser muy grande en el caso de Vichada, donde predomina la ganadería extensiva y podrían desarrollarse cultivos con alto grado de mecanización (como los cereales) y explotaciones forestales.

Uno de los problemas de eficiencia más discutidos en el país corresponde a la situación que genera la concentración de la tierra asociada a la subutilización. Las imperfecciones en el mercado de la tierra pueden perpetuar las condiciones que promueven su concentración improductiva: los propietarios que la poseen en grandes extensiones por lo general no tienen incentivos para intensificar el uso o carecen del capital y las habilidades para utilizarla más productivamente, mientras que, en el otro extremo, muchos productores, con capacidades y disposición productiva carecen de acceso a la tierra para ponerla a producir. El contexto colombiano ilustra un problema fundamental de concentración y uso improductivo o subutilización de la tierra en actividades extensivas.

Diferentes estudios plantean que la actividad ganadera extensiva ilustra este fenómeno, porque concentra de forma extensiva suelos con vocación para uso agrícola, limitando posibilidades para la pequeña y mediana propiedad (PNUD, 2011). Una evidencia se muestra en el estudio “Colombia: una política de tierras en transición” del Banco Mundial (2004) que examinó la hipótesis sobre la relación entre desigualdad en la tenencia y el uso insostenible de la tierra, especialmente asociado a ganadería. El estudio encontró una correlación fuerte y positiva entre las dos variables. Gáfaró *et al.*, (2012) afirman que en el país, “*la concentración de la tierra y la estructura de propiedad parecieran inducir a estructuras productivas ineficientes con un alto porcentaje de los predios rurales destinado a la producción de ganadería extensiva*” (Gáfaró, Ibañez, & Zarruk, 2012, p. 15).

De acuerdo con los datos del IGAC (2012), como se analiza más adelante, de las 34,8 millones de hectáreas que utiliza la ganadería (sin área agrosilvopastoril), 19,7 millones

no tienen vocación para esta actividad. Este patrón de uso revela problemas de subutilización de suelos con vocación agrícola o sobreutilización de suelos con riesgo ecológico en áreas forestales o de conservación.

Por otro lado, se deben considerar los efectos que la distribución desigual en la tenencia de la tierra tiene sobre las posibilidades de reducir la pobreza y mejorar la equidad. Deininger (2004) en su estudio sobre el marco de políticas para el crecimiento y la equidad, observó en diferentes países una relación importante en términos de política pública: lugares con altos niveles de desigualdad y pobreza suelen coincidir con la existencia de alta desigualdad en la distribución de la tierra y grandes cantidades de tierra productiva subutilizada.

En Colombia se encontraron correlaciones entre acceso a las tierras, estructura de tenencia y nivel de bienestar de los hogares rurales, así como consumo y propiedad formal. Así mismo, entre el tipo de tenencia y las decisiones de producción e indirectamente, dado el acceso a crédito e inversión, con la productividad (Gáfaró *et al.*, 2012).

Ibáñez *et al.* (2011) mencionan como factores que explican la concentración de la tierra en el país, las dinámicas históricas, las rigideces en los mercados de tierras, los incentivos a la acumulación de tierras improductivas y el conflicto armado.

Dado el impacto sobre la pobreza y la equidad, es necesario incorporar factores que explican tanto el problema de la concentración improductiva de la tierra como el limitado acceso para productores de bajos ingresos que tienen unidades productivas insuficientes o carecen de este activo. Estos se relacionan con las limitaciones de los mercados de tierras, sus altos costos de transacción y las fallas de cobertura en los mercados de crédito, así como en otros mercados de factores que determinan la competitividad.

En los siguientes párrafos se aborda la concentración improductiva de la tierra por medio de cinco elementos: los antecedentes de las políticas de acceso a tierras, la discusión sobre las transferencias de la tierra y la productividad que se explican por imperfecciones en otros mercados de factores, el catastro y los impuestos prediales, la estructura de incentivos y la concentración de la tierra, y, finalmente, se analizan las fallas en los mercados de ventas y arrendamiento de tierras.

1. *¿Fuerzas del mercado o políticas discriminatorias?*

Una revisión de las dinámicas históricas sobre la distribución y la asignación de la tierra en el país, señala que no necesariamente fueron las fuerzas de mercado las que concentraron la tenencia de la tierra sino que ha sido la discrecionalidad de la intervención pública la que tuvo un papel central. Las decisiones administrativas fueron discriminatorias al establecer altos costos de transacción para acceder a un título formal, los cuales difícilmente logra cubrir el pequeño productor.

La distribución desigual de la tierra en Colombia inicia en la época de la Colonia durante la cual grupos poderosos de la población establecieron su dominio regional. Posteriormente, la asignación de baldíos para pagar deudas y servicios militares de la lucha por la independencia creó una nueva élite de propietarios. Además, los procesos de colonización hacia regiones aisladas del país promovidos por el Gobierno entre los siglos XIX y XX, fueron asignaciones desordenadas y sin acompañamiento de inversión estatal (Ibañez & Muñoz, 2011).

Las fallidas reformas agrarias de 1936 y 1961 no aliviaron los crecientes conflictos de tierras y la reforma de 1994 se concentró en titulación de baldíos a colonos y comunidades afro descendientes (Ibañez *et al.*, 2011). A esto se suman los efectos del narcotráfico y del conflicto armado mencionados anteriormente que reforzaron los mecanismos de concentración de la tierra.

Durante estos períodos las políticas públicas que acompañaron a las reformas agrarias favorecieron a los grandes propietarios con acceso a créditos y asistencia técnica. En contraste, la asignación de baldíos se dio en zonas con mala calidad de la tierra y baja presencia del Estado (Ibañez *et al.*, 2011).

La evolución de las diferentes mediciones de concentración de la propiedad de la tierra en el país, permite inferir un proceso de desconcentración ocurrido entre 1960 y 1984, un fortalecimiento de la pequeña y mediana propiedad en las décadas de los 70 y los 80, y una reversión del proceso de desconcentración de la propiedad entre 1984 y 1996, con un incremento de la gran propiedad y una fragmentación de la pequeña propiedad en la década

de los noventa. Desde 1969 se confirma la tendencia de la concentración por regiones, en especial, en el piedemonte llanero, el occidente y la costa Atlántica (IGAC - CEDE, 2012).

Por último, otro factor que ha incidido en forma notable en la reconcentración de la tenencia de la tierra, especialmente desde mediados de la década de los ochenta, es el relacionado con la dinámica del conflicto armado y la incidencia del narcotráfico.

2. ¿Por qué la tierra no se transfiere en función de las reglas de mayor productividad?

Si el mercado de tierras funciona sin grandes distorsiones, las transferencias de tierra de los propietarios que poseen más tierra de la que pueden operar eficientemente (por carecer del interés o de los recursos necesarios) se realizan en virtud de la oferta en el mercado a otros agentes que son productivos y están dispuestos a pagar por ella (comprando o arrendando) de acuerdo con su productividad marginal. De esta forma ambos se benefician. Las transferencias de tierra en ese caso responden a la mayor productividad.

En un mercado de tierras activo, el tamaño óptimo no descarta a los productores de pequeña escala ya que estos cuentan con ventajas comparativas y competitivas en algunos productos y actividades económicas agrarias. La literatura ha destacado casos donde los pequeños productores poseen una ventaja comparativa frente a la gran escala, especialmente en la productividad de la tierra (mayor producto por unidad de área), debido al uso intensivo de los factores de producción, como el trabajo familiar (FAO, 2012). Cultivos intensivos en mano de obra pueden potenciar su ventaja comparativa. Esas ventajas derivan de las fallas de los mercados laborales debidos a altos costos de supervisión y control de cumplimiento de los contratos laborales y a las diferencias de rendimiento derivadas de incentivos relacionados con la calidad y la intensidad del esfuerzo laboral⁶.

⁶ El productor de cuenta propia obtiene los beneficios y paga las consecuencias de la calidad de su propio esfuerzo, mientras que el trabajador contratado no participa en los riesgos de la producción.

Sin embargo, debido a las imperfecciones del mercado de tierras, las decisiones de transferencia y uso de la tierra no están dadas solo por la mayor productividad. Como lo señalan Gáfaró *et al.*, (2012), la riqueza de los propietarios juega un papel importante cuando el precio de la tierra está capturando usos como el especulativo, afectando la dinámica de la inversión productiva, pero sobre todo a los productores de bajos ingresos que no cuentan con acceso a crédito, aunque sean productores eficientes.

De esta forma, la potencial ventaja comparativa de los pequeños productores se ve contrarrestada por las restricciones en el acceso a los mercados de tierra y crédito. También existen otras dificultades que van más allá del acceso a tierras, como el acceso a insumos, a seguros agrícolas, a tecnología y a comercialización, lo cual les impide a los pequeños y medianos productores reaccionar ante mejores incentivos para la inversión (FAO, 2012). Las economías de escala en los mercados de insumos y productos por lo regular llegan a contrarrestar con amplitud las ventajas en eficiencia económica que puede lograr la producción en pequeña escala en los procesos agrícolas propiamente dichos.

Estos temas son relevantes para el diseño de políticas públicas que buscan reducir la desigualdad en el acceso a la tierra. Las experiencias de productores beneficiarios de reformas agrarias muestran que el acceso a la tierra no es suficiente si no se brinda acompañamiento para enfrentar la exposición y la aversión al riesgo, el acceso a crédito, los precios de los insumos, la comercialización de los bienes finales, entre otros (Gáfaró *et al.*, 2012). Como describen De Janvry y Sadoulet (2002), las reformas agrarias en Latinoamérica han sido incompletas debido a que no se aseguran prerrequisitos para la competitividad de los beneficiarios. Los autores también arguyen que un enfoque más comprensivo sobre el acceso a la tierra consideraría incluir actividades no agrícolas que contribuyan a superar la pobreza.

○ *Mercados de factores y transferencia de tierras*

Las fallas del mercado de tierras están relacionadas con las distorsiones que enfrentan los productores en los mercados de factores de producción y con los incentivos a la concen-

tración improductiva. Las imperfecciones en el mercado laboral y de crédito impiden que los pequeños y los medianos productores puedan hacer uso de su capacidad productiva.

Imperfecciones en el mercado laboral rural, como la necesidad de incurrir en costos de supervisión de los trabajadores, les otorgan una ventaja a los pequeños productores sobre la producción a gran escala. Pero cuando los hogares con abundante mano de obra y poca tierra deben acudir al mercado laboral local a ofrecer su recurso abundante reciben un salario inferior al ingreso marginal en su propia explotación. Por esta razón, acceder a más tierra les permite hacer un uso eficiente de su mano de obra. Mientras que los hogares con abundante tierra y escasa mano de obra deberán pagar salarios costosos (su costo marginal estará por encima del precio de mercado) (Deininger, 2004).

El mercado de crédito suele excluir a los pequeños productores debido a los costos de transacción relativos a la prestación de los servicios financieros en zonas rurales. La precaria infraestructura, los problemas de selección adversa y los pocos incentivos a tomar la tierra de un pequeño agricultor como garantía de créditos reflejan algunas de las dificultades. Por otro lado, estas restricciones del mercado de crédito pueden generar una situación en la que tener acceso a capital de trabajo es más importante que el uso de trabajo familiar, que es su ventaja productiva (Deininger, 2004). La falta de acceso a crédito formal y el alto costo en mercados informales de crédito son factores que limitan la inversión en finca (FAO, 2012).

A su vez, los problemas de informalidad en los derechos de propiedad también repercuten en el funcionamiento del mercado de crédito. La inseguridad de los derechos de propiedad desincentiva las inversiones de largo plazo que generalmente se relacionan con el mejoramiento y la adecuación de la tierra. Además, la inseguridad de los derechos de propiedad restringe el acceso a otros servicios, como los seguros (FAO, 2012).

Costos de transacción en otros mercados, como el de insumos y comercialización, afectan los incentivos y la percepción de riesgo de los pequeños productores para invertir en finca. El acceso a estos mercados está relacionado con inversiones públicas en educación y capacitación, vías, mercados y comunicaciones, e investigación, desarrollo y extensión. La organización a nivel de productores permite ganar economías de escala y reducir costos en estos mercados (FAO, 2012).

3. *El catastro y el impuesto predial*

La estructura del impuesto predial se establece a partir de dos elementos, la información catastral y la tarifa del impuesto. Una limitada información sobre la propiedad de la tierra, dada la desactualización del catastro rural, facilita la persistencia de la concentración de la tenencia de la tierra en Colombia.

El catastro es el inventario de predios en el territorio y por Ley los municipios deben actualizar su información (física, económica y jurídica) al menos cada cinco años. Dados los elevados costos de la actualización catastral, los entes territoriales deben gestionar aportes de la Nación.

En el país existen cinco entidades catastrales, el IGAC, que maneja el 66 % de los predios, y los catastros descentralizados de Bogotá, Antioquia, Medellín y Cali, manejan el resto. De los predios totales del país, el IGAC maneja el 54 % de los predios urbanos y el 86 % de los rurales (IGAC - CEDE, 2012). Para el año 2011, el catastro del país registraba 14.722.190 predios, 73,8 % urbanos y el 35,5 % rurales. El 73,0 % de los predios urbanos se encontraban actualizados, mientras que en la zona rural sólo el 43,1 % de predios estaban actualizados⁷.

Un aspecto relevante, además de la desactualización del catastro, es la subvaloración de predios rurales en el avalúo catastral. En 2009, el valor del avalúo catastral del país fue de 452,5 billones de pesos corrientes, con una participación de 15,8% de los predios rurales, es decir, 71,7 billones (PNUD, 2011), y solo el avalúo de Bogotá representa alrededor de 200 billones⁸. En la zona rural pueden encontrarse avalúos catastrales desiguales por hectárea entre la gran propiedad y la pequeña⁹.

⁷ Un 54,04% los predios rurales se encontraba sin actualización y un 2,51% sin formación catastral.

⁸ El Espectador, artículo “Solo 32.000” del 15 de enero de 2011.

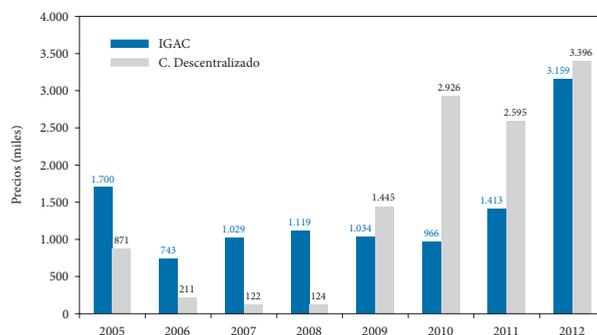
⁹ Un estudio realizado por el antiguo programa de protección de tierras y patrimonio de Acción Social (Citado por PNUD, 2011) observó que, comparando el valor de la UAF, que descuenta las diferencias de calidad de la tierra, una UAF en el microfundio tenía un avalúo promedio de 74,1 millones, mientras que el avalúo de la UAF de gran propiedad fue de 14,4 millones. El de mediana propiedad de 26,7 millones y el de pequeña propiedad de 36,9 millones. Esto indicaba un avalúo catastral más real y, por lo tanto, un pago proporcionalmente mayor de impuestos por parte de los pequeños productores.

En general, la actualización y el ajuste del catastro debe enfrentar dificultades asociadas a la voluntad política de la administración y del concejo municipal relacionada con la presión de los propietarios y la baja capacidad de gestión de los municipios para buscar cofinanciación, además de las condiciones de orden público.

De otra parte, la responsabilidad del recaudo del impuesto predial corresponde a los entes territoriales, así como el establecimiento de la tarifa es definida por el concejo municipal. Por Ley, la tarifa de este impuesto puede ser hasta de 16 por mil, pero el promedio efectivo oscila alrededor del 3 por mil (PNUD, 2011). El Gobierno nacional en su Plan de desarrollo 2010-2014 estableció, para los predios urbanos y rurales a partir del estrato 4, una tarifa mínima del impuesto predial de 3 por mil en 2012, 4 por mil en 2013 y 5 por mil en 2014.

La meta del Plan nacional de desarrollo 2010-2014 es alcanzar, en 2014, un 70 % de actualización del catastro rural. En 2012 llegó a ser de 43,1 %. La actualización hecha en 2012 en el país fue de más de 6.5 millones de predios de los cuales solo el 6,5 % fueron rurales. Por parte del IGAC se actualizaron 56 municipios con 3,15 millones de predios y un costo de 32 mil millones de pesos, de los cuales el presupuesto general de la Nación a través del IGAC financió el 51 %. De estos 56 municipios, el 27 % fueron financiados exclusivamente por del IGAC, el resto contaron con convenios con participación de gobernaciones, municipios y Corporaciones autónomas regionales. Sin embargo, solo el 12 % de los predios actualizados por el IGAC fueron rurales (DNP, CONPES, 2012) (véase Gráfico 2).

Gráfico 2. PROCESOS DE ACTUALIZACIÓN IGAC Y CATASTROS DESCENTRALIZADOS



Fuente: DNP, CONPES 3738.

4. Estructura de incentivos y concentración de la tierra

Las dinámicas históricas y las restricciones en los mercados de factores discriminatorias para los pequeños productores se refuerzan con la existencia de incentivos a la acumulación improductiva de la tierra que se explica, principalmente, por una inadecuada estructura de impuestos al valor de la tierra y por la política de restricciones comerciales que acrecientan la inelasticidad de la oferta agrícola.

La concentración improductiva de la tierra resulta, entre otras razones, de la actividad especulativa en el mercado de este factor. La tierra tiende a registrar un precio superior a su valor económico (asemejándose así a un precio de monopolio) debido a la ausencia de impuestos sobre la tierra que sean suficientes para impedir que los dueños se apropien la valorización de la tierra causada por el desarrollo económico, y sin ningún esfuerzo de inversión productiva y de toma de riesgos económicos. Además, la escasez de tierra para uso productivo que deriva de la concentración improductiva se acentúa cuando las políticas comerciales impiden aumentar la elasticidad de la oferta agrícola, mediante restricciones al comercio internacional de estos productos.

El desarrollo económico hace referencia al aumento de la población y de los ingresos, al desarrollo de la infraestructura de vías, la electrificación y las comunicaciones, etc., y la baja respuesta de la oferta agrícola se refiere a condiciones que determinan la inelasticidad en la oferta agrícola, por lo cual los aumentos en la demanda llevan consigo aumentos extraordinarios en el nivel de los precios de los alimentos y las materias primas agrícolas, elevando las rentas de la tierra.

La expectativa de “sobre-valoración” de la tierra generada por el desarrollo y amplificada por la inelasticidad de la oferta agrícola, induce a los propietarios a maximizar la compra de tierras o sea, a preferir la compra de tierra antes que invertir en mejorar la capacidad productiva de la tierra que ya poseen. Con esta conducta reducen la capacidad de respuesta de la oferta agrícola (la oferta agrícola se vuelve más inelástica), y las expectativas sobre los precios de la tierra se confirman.

De otra parte, la sobrevaloración de la tierra se vuelve también una barrera creciente para la inversión productiva en la agricultura, lo que también refuerza la inelasticidad de

la oferta agrícola, pudiendo incluso contrarrestar el efecto positivo del progreso técnico en la elasticidad de la oferta. De esta manera, se refuerzan las expectativas de sobrevalorización de la tierra, configurando círculos viciosos que limitan la dinámica del desarrollo y, en particular, la del desarrollo rural y la reducción de la pobreza.

Lo anterior implica que el problema no es en sí misma la gran propiedad, sino el marco de reglas e incentivos que definen la preferencia por una conducta productiva o una rentista entre los propietarios. La mayor conveniencia del interés rentista es la de mantener lo más inelástica posible la oferta agrícola, mientras que el interés productivo se lleva bien con todo lo que conduce a aumentar la elasticidad de la oferta agrícola.

En la medida en que el impuesto de catastro opera como un impuesto sobre el precio de la tierra, o sea sobre el valor capitalizado de la renta de este factor, tiende a eliminar el puro interés rentista en la tierra, y a hacer que prevalezca el interés productivo. Este impuesto -si está bien diseñado- hace que dejen de ser “rentables” las adquisiciones de tierra para actividades que implican sub-utilización. En otras palabras, el impuesto del catastro hace que la demanda de tierra esté impulsada por el interés y las oportunidades que ofrece como factor de producción, en vez de estar impulsada por la expectativa como activo que se valoriza con certeza y rapidez.

El régimen de comercio exterior constituye otro factor que incide en la dinámica de los precios de la tierra. Las limitaciones al comercio exterior de productos agrícolas hacen más inelástica su oferta, y con el aumento de la demanda se generan sobrepuestos que favorecen la racionalidad de acumulación improductiva de tierras. Se eleva el valor de la tierra por encima de las utilidades esperadas (Deininger, 2004).

5. Las fallas en los mercados de tierras

○ Mercados de ventas

El acceso a la tierra a través de los mercados de compra-venta ofrece la estabilidad a largo plazo que prestan los incentivos para acometer el tipo de inversiones que permiten

mejorar la productividad. De otra parte, la tierra propia, cuando los títulos son formales y los costos de cumplimiento y protección son reducidos, sirve como garantía de crédito y facilita el acceso a los recursos financieros para realizar esas inversiones. El mercado de compra-venta de tierras tiene mayores costos de transacción que los de arrendamiento pues la decisión de compra requiere tener información para valorar el riesgo, los costos de oportunidad de la tierra, los retornos esperados, entre otros (Deininger, 2004).

El acceso a la tierra por medio de los mercados de compra-venta es más difícil para los pequeños productores o los productores pobres sin tierra o con tierra insuficiente cuando los mercados de crédito fallan para dichos productores. Por esta razón los mercados de compra-venta de tierra funcionan en forma segmentada y ayudan poco a desconcentrar la propiedad y a transferir tierra de propietarios que la subutilizan a productores pequeños y medianos que podrían usarla más eficientemente.

○ *Mercados de derechos de uso*

Las modalidades de arrendamiento de tierras representan un mecanismo altamente efectivo para facilitar el acceso a la tierra a los productores y para mejorar la eficiencia de uso de la misma. El precio para acceder a la tierra por medio de los mercados de arrendamiento es muy bajo comparado con el precio en los mercados de compra. De otra parte, mediante los mercados de arriendo de tierras es más fácil la transferencia de tierras desde productores y actividades agrícolas menos productivas a productores y actividades agrícolas con más potencial productivo.

El precio de la tierra es muy relevante a la hora de poner este factor a disposición de los pequeños productores, tanto por el costo fiscal de una eventual política redistributiva como por las condiciones para las decisiones de asignación que toman los pequeños productores con sus recursos. En tal sentido, el alto precio de la tierra impone un elevado costo fiscal a las políticas de redistribución agraria, y representa una barrera a la inversión productiva en la agricultura.

En buena parte, el problema consiste en que el precio de la tierra no es (ni logra ser) consistente con la rentabilidad de las actividades agrícolas.

En Colombia la inversión en la agricultura se ha producido, a pesar de los altos precios de la tierra, unas veces mediante la compra de la tierra (mercado de derechos de propiedad de la tierra) y otras veces mediante adquisición de derechos de usufructo (arrendamiento, aparcerías, compañías, etc.) que sólo transfieren derechos de uso de la tierra, sin transferencia de la propiedad de los terrenos. El mercado de derechos de uso sólo ha tenido aplicaciones en actividades productivas e inversiones de corto plazo (cultivos transitorios), mientras que para desarrollar actividades de largo plazo ha sido hasta ahora imprescindible (con contadas excepciones, como la producción azucarera del Valle de Cauca) la adquisición de la propiedad.

Pareciera que la adquisición de la propiedad de la tierra fuera una condición necesaria para el desarrollo eficiente de la producción agropecuaria. Sin embargo, la experiencia internacional -y también colombiana- indica que el desarrollo de la producción no implica un vínculo de propiedad de la empresa o del productor con los factores de la producción, incluida la tierra. Comprar la tierra no siempre es de la conveniencia de la empresa agrícola, pues implica “esterilizar” grandes sumas de capital y distraer parte de las capacidades de financiamiento que podrían destinarse a las actividades productivas y creadoras de valor.

De otra parte, las imperfecciones y las distorsiones de política en el mercado de capitales han impedido en muchos casos que los mercados de venta de tierras contribuyan a incrementar los niveles de productividad o a reducir la pobreza. Esto ha llevado a algunos observadores a asumir una posición negativa sobre cualquier tipo de actividad del mercado de tierras y a respaldar la intervención gubernamental, pese a la considerable capacidad de los mercados de arrendamiento y a la evidencia de limitada efectividad de la intervención del gobierno en tales mercados (Deininger, 2004).

La experiencia colombiana ha mostrado que el arrendamiento está asociado a mejoras en la productividad general y frecuentemente presta los primeros escaños para que los arrendatarios exitosos ahorren beneficios y luego adquieran tierra en propiedad. Esta es la experiencia en cultivos como el de arroz en el Huila y Tolima, y también en el Meta.

La importancia de la seguridad de la tenencia para los mercados de arrendamiento es ilustrada por el hecho de que donde la tenencia es percibida como insegura, es im-

probable que se realicen contratos a largo plazo. De hecho, la tenencia relativamente insegura ha sido señalada como una de las razones clave de la virtual ausencia de contratos de arrendamiento a largo plazo en la mayoría de los países de América Latina (Deininger, 2004).

Los mercados de derechos de uso o arrendamiento se presentan como un mecanismo que ayuda a impulsar las transferencias de tierra a agentes más productivos. En el caso de los pequeños productores brinda acceso a la tierra a un costo más bajo que el de la adquisición y deja más capital de trabajo disponible para inversión. Pero este mercado está contaminado por la inseguridad jurídica cuando hay falta de claridad y débil formalidad de los derechos de propiedad (Deininger, 2004).

Si los mercados de tierra funcionaran bien, los pequeños productores podrían acceder a tierra por el mecanismo de arrendamiento. En las actividades productivas agrícolas donde la pequeña escala de producción tiene ventaja comparativa (por ejemplo, en cacao) se requieren ciertas condiciones de permanencia que demandan contratos de arrendamiento a largo plazo. La viabilidad de ese tipo de contratos depende de escenarios de formalidad y seguridad de los derechos de propiedad.

C. Conflictos de uso de la tierra

Los conflictos de uso de la tierra se presentan por el uso inadecuado que el hombre hace del medio natural con respecto al uso que debería hacer de acuerdo a la oferta ambiental del suelo (IGAC-Corpoica, 2002). En el país subsisten diferentes conflictos de uso: por subutilización, sobreutilización, reservas forestales, minería, áreas pantanosas, áreas urbanas e incompatibilidad en usos marinos y costeros.

De acuerdo con el IGAC (2012), de las 114 millones de hectáreas de suelo que tiene Colombia, el 67.6 % (77.1 millones de hectáreas) tiene un uso adecuado, el 13,1 % (14,9 millones de hectáreas) se encuentra subutilizado, el 15.6 % (17.8 millones de hectáreas) es sobreutilizado, el 0.2 % es zona urbana (0.2 millones de hectáreas) y en un 3.5 % (3.9 millones de hectáreas) no se determinó el conflicto de uso.

La vocación del suelo, su cobertura y uso actual muestran usos inadecuados del suelo entre agricultura, coberturas forestales y conservación. El área utilizada en esas actividades está por debajo del uso potencial en 16,7 millones, 1,7 millones y 3,9 millones de hectáreas respectivamente. Mientras que la ganadería, las actividades agrosilvopastoriles y los otros usos (como zonas urbanas y espejos de agua) exceden el área utilizada en 19,7 millones, 1 millón y 1.5 millones de hectáreas, respectivamente (véase Cuadro 3).

Cuadro 3. VOCACIÓN DE USO, COBERTURA Y USO ACTUAL DEL SUELO

Tipos	Vocación de uso		Cobertura y uso	
	Área (has)	(%)	Área (has)	(%)
Agrícola	22.077.625	19,34	5.315.705	4,66
Ganadería	15.192.738	13,31	34.898.456	30,57
Agrosilvopastoril	4.057.776	3,55	5.064.191	4,44
Forestal	64.204.294	56,23	60.703.476	53,17
Conservación	6.303.503	5,52	4.332.133	3,79
Otras	2.338.864	2,05	3.860.840	3,38
Total	114.174.800	100,00	114.174.801	100,00

Fuente: IGAC, 2012.

El área potencial estimada para uso agrícola en 2012 es de un poco más de 22 millones de hectáreas de tierra, es decir el 19,3 % de la superficie continental del país, y para ganadería y actividades silvopastoriles de 19,2 millones. En contraste, el uso real agropecuario fue de 5,3 millones de hectáreas en agricultura y 39,9 millones en ganadería y actividades silvopastoriles (IGAC, 2012). Esto muestra el predominio de la ganadería sobre la agricultura en el uso del suelo en el sector agropecuario de Colombia (PNUD, 2011).

1. Estructura y conflictos ambientales de asignación y uso de la tierra

El 32 % de la oferta ambiental del suelo del país corresponde a áreas de producción y el 51 % corresponde a áreas a proteger, el resto se distribuye en áreas de producción para comunidades indígenas y áreas con protección legal con y sin restricciones para la producción (IGAC, 2012).

Esta oferta se inserta en diferentes figuras del ordenamiento ambiental del país que se superponen entre sí. Entre estas es importante reconocer las zonas de reserva forestal (siete en total) establecidas por la Ley 2ª de 1959 que actualmente ocupan 51,3 millones de hectáreas, es decir el 45 por ciento del área nacional. También se encuentran las áreas protegidas que integran el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) y representan un 15 por ciento del área nacional, es decir 17,2 millones de hectáreas, de las cuales la mayor parte están dentro de las zonas de reserva forestal. Finalmente, los resguardos indígenas y territorios colectivos que contaban en 2012 con 31,07 millones y 5,1 millones de hectáreas, respectivamente. Juntos representan un 31,7 % del área nacional (IGAC, 2012) y en ambos casos alrededor del 70 por ciento de sus territorios están dentro de las zonas de reserva forestal (MADR, 2010).

Pese a este marco, existen diferentes problemáticas de tipo ambiental y legal que se presentan por la fallas de ordenamiento del territorio. Muchos parques nacionales se declararon en zonas que se encontraban habitadas y han tenido nueva ocupación; otros parques se superponen con resguardos y territorios colectivos. Ha habido una expansión de cultivos ilícitos dentro de las áreas protegidas y la presencia de grupos armados ilegales impide el adecuado control institucional del territorio de los parques. Estas situaciones han superado la capacidad de la institucionalidad responsable del sistema nacional de parques nacionales naturales.

Las zonas de reserva forestal también presentan problemas de ocupación y explotación por parte de pobladores. En el área bajo este régimen existen zonas urbanas, otras intervenidas y alrededor de 6 millones de hectáreas que no son de bosques (MADR, 2010). El programa de protección de tierras y patrimonio de Acción Social en 2009 señaló que aproximadamente 2,9 millones de personas ocupaban áreas de reserva forestal y solicitaban servicios del Estado (PNUD, 2011). Para garantizar a esa población el goce efectivo de sus derechos se requiere revisar la vocación de algunas zonas y sustraer las áreas que se encuentran intervenidas.

La explotación de recursos no renovables del subsuelo, minería e hidrocarburos, está planteando nueva conflictividad entre el desarrollo agrario y el desarrollo minero energético. En 2010 se otorgaron 5,8 millones de hectáreas a concesiones de exploración en gran parte

de la frontera agrícola (MADR, 2010). Esto se debe al auge de la minería, que en una década entregó más de 7 mil títulos y tramitó más 17 mil solicitudes. El crecimiento del sector fue de 14,3 % en 2011 y participó en el 2,3 % del PIB. Sin embargo, en este sector existe un alto riesgo de propagación de la minería ilegal que tiene efectos ambientales y sociales adversos, entre ellos la vinculación y el financiamiento de grupos armados ilegales.

La expansión de los cultivos ilícitos también asociada a las dinámicas del conflicto y colonización en la frontera agrícola, registró, a principios del año 2000, un área de más de 140 mil hectáreas, la cual se ha logrado ir reduciendo gradualmente. En 2011, los cultivos ilícitos ocupaban un área de 64 mil hectáreas en cultivos de coca y cerca de 338 hectáreas de amapola. En el cultivo de coca participan cerca de 62 mil familias y la producción nacional de cocaína se estimó en un valor del 3% del PIB agrícola (SIMCI, 2012).

2. Subutilización y sobreexplotación de la tierra

Como se mencionó anteriormente, uno de los conflictos de uso más notable aparece en la agricultura y la ganadería. Se observa que la agricultura solo aprovecha el 24 % de las 22 millones de hectáreas con vocación de uso agrícola. En contraste, de las 34.9 millones de hectárea bajo uso en ganadería solo el 44 % tiene una vocación ganadera, el resto, es decir, 19,7 millones de hectáreas presenta conflictos de uso, por subutilización de áreas agrícolas o sobreutilización con impacto ecológico. Asimismo, el suelo utilizado en actividades agrosilvopastoriles (5 millones de hectáreas) también supera en cerca de un millón de hectáreas (20 %) la cantidad de suelo que debería ser utilizado de acuerdo con esta vocación de uso.

El fenómeno de la ganadería extensiva ha sido analizado por el gremio del sector ganadero, Fedegan. Esta agremiación ha propuesto un plan de reconversión ganadera para recuperar, con usos originales, cerca de 10 millones de hectáreas para 2019, estableciendo sistemas intensivos de producción ambientalmente sostenibles (PNUD, 2011). Fedegan ha reconocido un conflicto de uso con la naturaleza pero es menos claro frente a las tierras aptas para la agricultura. Asimismo, plantea un debate sobre las cifras de área total utilizada en ganadería pues argumenta que allí se están incluyendo cerca de 8

millones de hectáreas de maleza y rastrojo que no necesariamente pertenecen a la ganadería (FEDEGAN, 2006).

El potencial de uso agrícola definido por la vocación del suelo corresponde a un 39,5 % para cultivos transitorios (intensivos, 2 millones de hectáreas, y semi-intensivos, 6,7 millones), un 27,7 % en cultivos permanentes (intensivos, 1,7 millones, y semi-intensivos, 4,5 millones) y un 31,8 % en actividades agro-silvícolas (7 millones de hectáreas) (IGAC, 2012). La distribución de la superficie agrícola en 2011 mostró una participación de un 38 % con cultivos transitorios y 62% con cultivos permanentes (Agronet, 2012).

Otro tipo de subutilización se presenta en la producción forestal. De acuerdo con el Ministerio de Agricultura, el país tiene alrededor de 14 millones de hectáreas con vocación para explotaciones forestales comerciales. Sin embargo, para 2010 tenía plantaciones (para el reemplazo) de solo 350 mil hectáreas (MADR, 2010). Según lo estima PNUD (2011), incluyendo explotaciones comerciales y bosques nativos al interior de la frontera agrícola, el uso forestal puede encontrarse en 7.5 millones de hectáreas. Pese a este potencial, el país enfrenta problema de tala indiscriminada de bosques, deforestación y manejo de cuencas hidrográficas.

Por otra parte, la escasez de la tierra en ambientes de pequeña producción de economías de subsistencia conlleva a un uso intensivo con la consecuente degradación progresiva de los recursos naturales, debido a la falta de recursos financieros para invertir en la conservación y la recuperación del suelo. Esta situación se acentúa por el fenómeno de subdivisión de predios en situaciones donde no hay acumulación patrimonial. El reparto por herencia conduce al progresivo fraccionamiento, puesto que la tierra es casi el único activo patrimonial de las familias pobres atrapadas en agricultura de subsistencia.

El Gobierno Nacional ha dispuesto y ejecuta una importante diversidad de programas e instrumentos para promover la modernización y la productividad en el sector agropecuario, la mayoría de los cuales deberían ser escalados en el marco de una estrategia para lograr la convergencia de las condiciones sociales y económicas entre el sector rural y el sector urbano. Entre esos programas e instrumentos cabe mencionar los siguientes: Alianzas Productivas, Oportunidades Rurales, Incentivo a la Asistencia Técnica, convo-

catorias para riego y drenaje, Incentivo a la Capitalización Rural (ICR), Certificado de Incentivo Forestal (CIF) e incentivos tributarios para establecimiento de cultivos perennes.

III. PROPUESTAS DE POLÍTICA DE TIERRAS

En un marco de políticas para el desarrollo de la agricultura colombiana, el país necesita adecuar la estructura de la tenencia de la tierra a las condiciones necesarias para aprovechar en forma óptima el potencial productivo y aumentar la eficiencia económica y la equidad en el sector rural, impulsando el desarrollo de la agricultura y el bienestar de los productores y sus familias, y solucionando, de manera definitiva, “el problema” de la tierra en Colombia. De otra parte, también debe corregirse la inequitativa distribución de la tierra, sobre todo donde quiera que esa inequidad esté asociada a la subutilización y su uso ineficiente, y superar las consecuencias del prolongado conflicto armado sobre el régimen de propiedad agraria. Pero el desafío es hacer todo esto afirmando las garantías de seguridad jurídica para los derechos de propiedad de la tierra legal y legítimamente adquiridos.

Para ello se deben desplegar tres tipos de políticas. En primer lugar, regularizar y formalizar los derechos de propiedad de la tierra buscando, de una parte, superar el rezaigo institucional en la asignación y la clarificación de los derechos legítimos y legales de propiedad de la tierra y, de otra, corregir las consecuencias del conflicto y el narcotráfico en términos de la apropiación ilegal de tierras y despojo a sus legítimos propietarios. En segundo lugar, poner en marcha políticas e instrumentos para dinamizar los mercados de tierras y democratizar el acceso, sobre todo por parte de los pequeños y medianos productores, a fin aumentar la eficiencia en la asignación de la tierra y propiciar una mejor adecuación de la estructura productiva al patrón de ventajas comparativas que tiene la agricultura colombiana en sus diversidad regional. En tercer lugar, es importante promover, mediante políticas e instrumentos específicos de planeación, regulación y control, la intensificación sostenible del uso del suelo y, sobre todo, la corrección de los notables problemas de conflicto de uso frente al potencial y las aptitudes de los suelos en el país.

A partir de la aplicación de los procesos de regularización y formalización de la propiedad quedará a disposición del gobierno una cantidad significativa de tierra que deberá

ser utilizada para distribuirla con preferencia entre productores pobres¹⁰ sin tierra o con tierra insuficiente, con lo cual se podría lograr una deseable desconcentración de la tenencia de tierras y mejorar los indicadores de equidad en la propiedad rural.

Por su parte, el despliegue de políticas e instrumentos para dinamizar los mercados de tierras y promover el uso eficiente de la misma deberá reforzar un régimen de oportunidades de acceso universal a la tierra que, además de ayudar a superar los problemas de pobreza y equidad, promueva el desarrollo de la agricultura colombiana con sus positivos efectos sobre el empleo y la dinamización de los territorios rurales.

A. Regularización y formalización de los derechos de propiedad de la tierra

Ante los múltiples problemas de informalidad e incidencia de la ilegalidad en la estructura de tenencia de la tierra es necesario diseñar y ejecutar en un plazo, no mayor a 5 años, un programa sistemático y exhaustivo que permita regularizar y formalizar los derechos de propiedad de la tierra. Ello implica: restituir las tierras que fueron despojadas a propietarios y ocupantes de buena fe por el accionar de organizaciones armadas ilegales (guerrillas y paramilitares, sobre todo) en las disputas por el control ilegal del territorio; recuperar para la Nación y con fines de distribución a pequeños productores tierras que han sido ocupadas en forma ilegal; titular los baldíos productivos ocupados por campesinos que cumplen los requisitos legales para ser adjudicatarios de baldíos de la Nación; sanear resguardos y territorios colectivos de comunidades negras, ofreciendo opciones de reubicación o compensando los derechos de los ocupantes de buena fe; y sustraer de las reservas forestales de la Ley 2ª de 1959 aquellas áreas que han dejado de cumplir una función esencial en la producción de servicios ambientales estratégicos, por cuanto ya han sido deforestadas y están bajo explotación agropecuaria.

¹⁰ Esto plantea un serio problema de selección apropiada de beneficiario pobre pero idóneo. Hay que tener en cuenta que en varios programas de tierras del pasado se han tenido problemas con campesinos que han recibido la tierra y terminan vendiéndola o haciendo mal uso de ella. La condición de habitante del campo no convierte a una persona en productor capaz de llevar a cabo negocios agropecuarios exitosos. Como cualquier empresario, los productores agropecuarios tienen que tener las habilidades y la vocación para adelantar las tareas propias de los negocios agropecuarios.

1. Restitución de tierras a víctimas del despojo

El accionar de los grupos armados ilegales en el marco del conflicto armado que ha vivido el país por más de cinco décadas generó grandes y graves despojos de tierras y victimización de la población rural. Guerrillas y paramilitares despojaron grandes extensiones de tierras a toda clase de propietarios como parte de sus acciones de control ilegal de territorios estratégicos. Sus legítimos propietarios u ocupantes fueron reemplazados, a la fuerza, por otros. Incluso en algunas regiones se repitieron sucesivos ciclos de despojo de acuerdo con la dinámica de la confrontación.

Ya está en marcha una política con su correspondiente aparato institucional para restituir las tierras despojadas en el marco del conflicto armado. Aunque el plazo fijado es de 10 años, es esencial que ese proceso logre, en el menor tiempo posible, la restitución exhaustiva de los derechos despojados a sus legítimos titulares.

Está previsto en las normas que rigen la restitución de tierras, que las víctimas puedan optar por la compensación en dinero o por la reubicación en otras tierras, cuando ellas están dispuestas a retornar a las tierras despojadas. En tales casos las tierras recuperadas deberían ser adquiridas por el Estado para programas de distribución a campesinos pobres sin tierra o con tierra insuficiente.

Es necesario que los procesos de restitución logren una adecuada coordinación con otros procesos de distribución y formalización de los derechos de propiedad de la tierra a nivel regional, mediante un enfoque territorial, abierto a la participación social y bajo intervenciones sistemáticas en el territorio, a fin de ir dejando regularizados y formalizados los derechos agrarios.

2. Recuperación de tierras ilegalmente adquiridas u ocupadas

La regularización -o puesta en regla- de los derechos de propiedad de la tierra implica depurar el régimen de propiedad de aquellas apropiaciones que provienen de fuentes ilegales, bien sea por el origen de los recursos con los cuales fueron adquiridas las tierras

-caso del narcotráfico y el enriquecimiento ilícito-, o de la ocupación ilegal de baldíos de la Nación, que ha sido una práctica extendida. Muchas propiedades han incrementado su área anexando tierras que pertenecen a la Nación. Otras veces, han aparecido, e incluso se ha llegado a formalizar la propiedad con la complicidad de funcionarios de las entidades oficiales correspondientes, fincas cuyos poseedores no cumplían los requisitos legales para ser adjudicatarios de baldíos, o la extensión del baldío que ocupan supera la superficie máxima adjudicable según la Ley, o sea, una Unidad Agrícola Familiar.

En tal sentido, los procesos de regularización de los derechos de propiedad de la tierra rural constituyen una importante fuente de tierras disponibles para programas de desarrollo rural incluyendo los de distribución a productores que no tienen tierra o que la tienen en cantidad insuficiente para poder llevar a cabo un proyecto productivo eficiente.

Las políticas para la recuperación de tierras ilegalmente adquiridas implican dos tipos diferentes de procesos: la extinción del dominio por vía judicial y la recuperación por vía administrativa.

○ *Extinción judicial del dominio por origen ilegal de los recursos y enriquecimiento ilícito*

Los procesos judiciales de extinción de dominio proceden en los casos en que la propiedad está asociada, en su origen o por su relación funcional, con actividades criminales (organizaciones armadas ilegales, narcotráfico, y cultivos ilícitos) y con enriquecimiento ilícito. La experiencia colombiana en relación con estos procesos hasta ahora ha sido decepcionante. Son muy demorados los procesos y la administración de los bienes incautados ha resultado ser muy onerosa para el Estado. Sin embargo, tanto por la importancia del objetivo de regularización del régimen de propiedad rural para afirmar las condiciones de seguridad jurídica y la efectiva protección de los derechos de propiedad en el campo, como por el potencial como fuente de tierras para programas de distribución y acceso a productores sin tierra, es necesario considerar la conveniencia de establecer una jurisdicción agraria especial dentro de la justicia ordinaria para la investigación, el conocimiento y el fallo de los procesos de extinción del dominio de predios rurales.

Los predios definidos por la justicia para ser objeto de la extinción del dominio que no están asociados a despojo o que no tienen víctimas que los reclamen podrían pasar a administración del INCODER para su correspondiente asignación a campesinos sujetos de programas de distribución directa de tierras. Hay abundantes estudios de especialistas e informes que permitirían esperar que en la extinción judicial del dominio de tierras rurales no solo habría una importante fuente de tierras disponibles para distribución, sino que se trata de tierras de buena calidad y buena localización y acceso a condiciones de conectividad. En estos casos es muy importante definir, para los potenciales beneficiarios, unos criterios de elegibilidad y de selección más estrictos que aseguren el mejor y más óptimo uso del suelo.

○ *Procesos agrarios: deslindes, extinción administrativa de dominio*

Si bien empíricamente se puede constatar que la gran mayoría de tierras que aun corresponden a baldíos productivos de la Nación están en poder de ocupantes, incluso de buena fe, es también evidente que muchas de esas tierras han sido ocupadas o adquiridas en transacciones informales de “mejoras” entre personas sin el cumplimiento de los requisitos legales para la adjudicación de baldíos. El proceso de regularización sistemática y exhaustiva de los derechos de propiedad, que es necesario adelantar en todo el país, pondría en evidencia la inexistencia de derechos legales sobre muchas de esas tierras, y también permitiría deslindar tierras que excederían la máxima extensión adjudicable a solicitantes que cumplan los requisitos legales para la adjudicación.

Mediante procesos administrativos en el INCODER, los predios de baldíos ocupados ilegalmente se deben recuperar y constituyen una fuente que podría superar, según este instituto, tres millones de hectáreas, las cuales se deben usar para ampliar programas de distribución a productores sin tierra o con tierra insuficiente.

3. Titulación de baldíos y formalización de la propiedad agraria

El excesivo rezago en la falta de asignación y formalización de derechos de propiedad de la tierra, originado en la incapacidad que ha mostrado el Estado para responder a

los procesos desordenados de ocupación del territorio y de ampliación de la frontera agrícola, constituye uno de los factores que alimenta la dinámica de concentración improductiva de la tierra y contribuye a la vulnerabilidad de los derechos de propiedad de los productores rurales pobres. La fragilidad de los derechos de propiedad que derivan de la falta de títulos formales de la tierra (titulación y debido registro legal de la propiedad) desestimula la inversión y bloquea el aumento de la eficiencia en el uso del suelo. Pero también propicia la vulnerabilidad de la tenencia de la tierra, sobre todo por parte de los más pobres, que son lo que tienen menos posibilidades de cubrir los costos de protección de sus derechos.

La capacidad de una sociedad para definir y, dentro de un sistema general de gobernanza, establecer instituciones que puedan hacer cumplir los derechos de propiedad de tierras, es un prerrequisito crucial para el desarrollo social y económico, para evitar el surgimiento de costosos conflictos por derechos de tierras y para proteger los derechos de los más pobres. La formalización no es otra cosa que la provisión pública de los derechos de propiedad de la tierra (Deininger, 2004).

Superar a mediano plazo la informalidad en los títulos de propiedad implica, por una parte, aumentar los recursos y fortalecer las capacidades del INCODER para llevar a cabo un plan de titulación de los baldíos productivos en forma sistemática y por barrido de zonas, en vez de por demanda, y, por otra, fortalecer y escalar la institucionalidad del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y del Sistema nacional de notariado y registro para la clarificación y la normalización de los títulos de propiedad. Estos procesos deben ser adelantados contando con la participación de las comunidades por medio de procesos de caracterización social, verificación y consensos sobre la cartografía en el nivel local e involucrando a las autoridades locales, con el fin de hacerlos más expeditos, disminuir los costos de la titulación y la formalización, y aumentar la legitimidad de los resultados.

4. Sustracción y consolidación de reservas forestales de Ley 2ª de 1959

Colombia tiene un poco más de 51 millones de hectáreas bajo el régimen de Reservas Forestales de la Ley 2ª de 1959. Cerca de 17 millones ya han sido ocupadas y se encuen-

tran bajo explotación agropecuaria en diferentes grados de intensidad. Sin embargo, esas explotaciones y la población que depende se encuentran al margen de posibilidades de integrarse efectivamente a los servicios institucionales para el desarrollo económico y social. Es necesario reconocer esa realidad y aplicar una política tanto de sustracción como de consolidación de las reservas que deban permanecer como tales, diseñando y poniendo en marcha esquemas de ordenamiento ambiental y de manejo especial para recuperar, mitigar y orientar los procesos de explotación en forma compatible con los objetivos ambientales a que haya lugar en cada caso.

Es importante considerar que en esos procesos de sustracción de reservas forestales no solamente se llevarán a cabo titulaciones a campesinos que cumplan con los requisitos legales para tal fin, sino que con seguridad resultarán situaciones de ocupantes cuyos predios superan las extensiones máximas legales para adjudicación, y predios cuyos ocupantes no reúnen los requisitos legales para la adjudicación de baldíos. También aquí hay una fuente importante de tierras para distribuir a productores sin tierra o con tierra insuficiente.

Estas acciones demandan la coordinación entre los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y de Ambiente y Desarrollo Sostenible, así como la participación de las comunidades involucradas y las autoridades locales.

5. Implementación e institucionalidad

El país debe proponerse en un plazo no mayor a cinco años lograr la regularización y la formalización de los derechos de propiedad de las tierras. Para alcanzar este objetivo es necesario llevar a cabo la tarea mediante procesos sistemáticos con focalización territorial, creando capacidades administrativas descentralizadas y con facultades de coordinación interinstitucional, y con base en amplia participación comunitaria y de las autoridades territoriales.

Es evidente que esta tarea desborda las capacidades que tiene el INCODER en la actualidad. Se requiere de nuevas capacidades de coordinación y sincronización de di-

versas entidades para llevar a cabo un proceso sistemático y por barrido de zonas que vaya dejando regularizados y formalizados los derechos de propiedad, y que, además, logre acompañar el proceso con el involucramiento de las entidades responsables de los demás bienes y servicios básicos para el desarrollo territorial rural: infraestructura de conectividad (carreteras, electrificación y TIC), fortalecimiento del capital humano (salud, educación y vivienda), adecuación de tierras (riego y drenaje), financiamiento y servicios financieros, asistencia técnica, y capacitación, organización y capital social.

B. Políticas para dinamizar y democratizar el acceso a la tierra

1. *Dinamización del mercado de tierras*

En Colombia, el arriendo de tierras es una práctica antigua y se está desarrollando aún más, pero su desarrollo se circunscribe casi exclusivamente a actividades productivas de ciclo corto (cultivos transitorios y ganaderías de engorde). Un porcentaje cercano a la mitad del área cosechada con cultivos transitorios (arroz, maíz, soya, sorgo, algodón, papa, entre otros) se realiza en tierras tomados en arriendo por los productores. Además, el precio del arrendamiento, a diferencia del precio de la tierra, sí refleja y está determinado por la rentabilidad de la producción.

Con el fin de facilitar la mayor movilidad de los factores productivos en la agricultura -y, por lo tanto, de la eficiencia en la asignación de la tierra- y mejorar la capacidad del sector para ajustarse a cambios estructurales en los mercados, es importante ampliar las opciones de acceso a la tierra por mecanismos diferentes a los de la propiedad. Conviene desarrollar disposiciones que faciliten los contratos de arriendo de tierra a largo plazo. Es deseable que en los contratos de arrendamiento de predios rurales las partes puedan convenir en forma jurídicamente firme la separación entre el derecho de propiedad de la tierra y los derechos de propiedad asociados al uso productivo. El arriendo a largo plazo y la realización de obras de infraestructura así como el establecimiento de cultivos de largo plazo por parte del arrendatario resultan restringidos cuando estas garantías no son suficientemente firmes.

○ *Derecho real de superficie*

Una innovación en el derecho agrario que está prevista en el proyecto de Ley de Tierras y Desarrollo Rural que está surtiendo los trámites de consulta con las comunidades indígenas y negras antes de ser presentado formalmente al Congreso de la República, es la incorporación del “derecho real de superficie”. La aprobación de esta figura representaría un avance significativo hacia la creación de condiciones institucionales que amplían las oportunidades para el crecimiento de la inversión y la eficiencia productiva en la agricultura, así como para abaratar el acceso a la tierra a los productores, mejorando sobre todo las posibilidades de acceso a los pequeños y medianos productores sin tierra, que son quienes sufren más la exclusión en los mercados de compra por cuenta de la falta de dinero para adquirir tierra y dadas las fallas en los mercados de crédito para proporcionarle esa capacidad en condiciones adecuadas de plazo y costos financieros. Además, el derecho real de superficie permite establecer condiciones que tienden a favorecer la disminución del precio de la tierra, por cuanto una parte de la demanda de tierra se trasladará progresivamente hacia la demanda de arrendamientos en el marco de la protección y la transabilidad que ofrece el derecho real de superficie.

En virtud del derecho real de superficie sobre predios rurales, “... *el titular del dominio otorga a otra persona, denominada superficiario, el uso, goce y disposición jurídica de la superficie del inmueble, para emplearla por un tiempo determinado en actividades agrícolas, ganaderas, plantaciones forestales comerciales, piscícolas, agroindustriales, turísticos o prestación de servicios ecosistémicos certificados por la autoridad ambiental competente. El superficiario hace propio lo plantado, construido o ubicado en el inmueble ajeno, sea preexistente al acto que lo origina o consecuencia del ejercicio de su derecho, y puede constituir sobre ellos cualquier tipo de gravamen*” (Art 279 del Proyecto de Ley de Tierras y Desarrollo Rural).

○ *Crédito para compra de tierras*

Uno de los factores que explican la segmentación que caracteriza al mercado de tierras en Colombia es que por lo general las transacciones de compra-venta deben hacerse con

pago de contado o a plazos muy reducidos. En la actualidad las líneas de crédito disponibles solo cobijan a profesionales del sector agropecuario y no han funcionado debido a que las proyecciones de retorno del proyecto productivo que sustenta las solicitudes no son suficientes para demostrar la capacidad de pago del crédito. Esta discrepancia en buena parte se explica por el sobreprecio que tiene la tierra, dados los beneficios que se pueden lograr mediante la concentración especulativa de la propiedad.

Sin embargo, pese a esa realidad, el hecho que por lo general la inversión empresarial en agricultura se hace mediante la compra de las tierras arroja dudas acerca de la imposibilidad de que los proyectos productivos puedan sustentar la recuperación de la inversión y, sobre todo, de la incapacidad de pago por parte del productor. De hecho, el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de muchos agricultores que iniciaron como arrendatarios muestra que aún en una situación de sobreprecios de la tierra es posible pagarla con el ahorro real de parte de los beneficios corrientes de la producción, siempre que las condiciones de pago, sobre todo de plazo y tasa de interés, sean las apropiadas.

Disponer de líneas de crédito adecuadas para la compra de tierras es necesario para dinamizar las oportunidades de acceso a la propiedad de la tierra y estimular las transferencias de ese recurso a los productores más eficientes. Corresponde a la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario establecer dichas líneas de crédito con redescuento en FINAGRO en condiciones adecuadas de plazo (15 años, por ejemplo) y con tasas de interés equivalentes a las de la inversión productiva en el sector agropecuario.

○ *Subsidios para compra de tierras para pobres sin tierra o con tierra insuficiente*

La sola existencia de líneas de crédito para la compra de tierra no sería suficiente para asegurar que por medio del mercado de tierras se pueden ampliar en forma efectiva las oportunidades de acceso a los productores pobres sin tierra o con tierra insuficiente. Para ellos es necesario fortalecer los programas de subsidio integral de tierras que considere la entrega gratuita de la tierra y la financiación adecuada del proyecto productivo.

C. Recomendaciones de políticas para intensificar uso

La estructura productiva agraria colombiana es altamente heterogénea y diferenciada por regiones y zonas, reflejando los profundos desequilibrios en el nivel de desarrollo y en la eficiencia en el uso de la tierra. Al tiempo que hay territorios donde se ha desarrollado una agricultura de alta complejidad tecnológica, eficiente y empresarial, existen extensas regiones con notables conflictos de uso del suelo asociados con pobreza persistente, degradación ambiental y deterioro de los recursos naturales. Estas también se caracterizan por una precaria prestación de bienes públicos y servicios sociales y débil presencia de la institucionalidad estatal.

En buena parte, los conflictos de uso del suelo rural se originan en incentivos arraigados en nuestras instituciones agrarias (la baja tributación de la tierra, el proteccionismo arancelario, por ejemplo) que favorecen la concentración y la subutilización de la tierra en grandes propiedades rurales, lo que a su vez explica situaciones de sobreexplotación por presiones de subsistencia en el contexto de la economía campesina familiar y sub familiar que no encuentra condiciones favorables para acceder a tierras. Por su parte, la concentración con subutilización de las tierras está asociada a su sobrevaloración en el mercado, lo que refuerza los mecanismos que limitan la inversión productiva en el agro, por cuanto los precios no guardan correspondencia con la productividad de la tierra.

Una política de presión fiscal es imprescindible para corregir esta situación. Pero no es suficiente. Es necesario también establecer incentivos especiales que promuevan en forma específica y con reglas vinculantes, no sólo la reconversión de sistemas extensivos de uso de la tierra a sistemas de producción más compatibles con el potencial económico y de generación de empleo de los suelos y el entorno, sino también procesos de inclusión social y económica, y dinámicas de asociatividad entre pequeños y medianos productores.

1. Incentivos a para la reconversión e intensificación de la ganadería

Con el fin de complementar las medidas de presión fiscal (actualización del catastro rural y aplicación de principios de progresividad en la fijación de las tasas de tributación

predial), que son indispensables para incentivar el eficiente uso de la tierra y, consecuentemente, su más equitativa distribución, es conveniente establecer un programa de incentivos para reconvertir tierras con conflictos de subutilización en sistemas de producción agrícola con alto potencial de generación de empleo. El programa podría estar basado en “acuerdos de reconversión” sujetos al cumplimiento de objetivos específicos, en uno o varios de los siguientes aspectos: generación de empleo, inclusión de pequeños y medianos productores en la cadena de valor, fomento de la asociatividad, y cesión voluntaria de tierras para ampliar oportunidades de acceso a productores pobres sin tierra o a población rural vulnerable.

El programa podría tener los siguientes componentes: subsidio directo para la compensación parcial de los costos de adecuación de tierras y establecimiento de cultivos perennes, líneas de crédito en condiciones especiales para intensificar la explotación ganadera mediante el establecimiento de cultivos forrajeros y silvopastoreo, y un sistema de garantía de precios (como coberturas de precios) para los productos originados en los “acuerdos de reconversión”.

2. Actualización catastral y ajuste del impuesto predial

La responsabilidad de la actualización del catastro reposa en el nivel municipal con la anuencia del nivel nacional. Esto implica una decisión de la administración municipal para promover la actualización y gestionar recursos con la Nación. Una vez actualizados, la definición del ajuste anual lo debe establecer la Nación y, por su parte, el municipio a través del concejo municipal establece la tarifa.

Dados los elevados costos de la actualización del catastro y el insuficiente avance de esta actividad en la zona rural, se podrían realizar convenios entre la DIAN y las alcaldías municipales en los cuales se traslade a la Nación la totalidad del costo (presupuestal y político) de la actualización del catastro. El municipio por su parte se comprometería a ajustar la tarifa y a mejorar, con el acompañamiento de la Nación, sus sistemas de recaudo y administración del impuesto. Para esto la Nación podría fijar unas metas mínimas de recaudo para el municipio en el marco del convenio. Este apoyo se daría una

sola vez para lograr la actualización al menos cada cinco años de acuerdo al requisito de Ley; mientras tanto se debe sensibilizar a las administraciones municipales sobre los beneficios del recaudo para las finanzas locales. En estos convenios se deben incluir el fortalecimiento de las capacidades institucionales de las alcaldías para administrar eficientemente el recaudo.

La descentralización del catastro es una modalidad que debe analizarse para agilizar la actualización simultánea de catastros. Las entidades descentralizadas corresponden principalmente a las grandes ciudades y al departamento de Antioquia. Pese a esto, y de acuerdo con las cifras del DNP-CONPES (2012), la actualización del catastro muestra que estas contribuyeron en 2011 y 2012 con el 23 y 14 por ciento, respectivamente, de los predios rurales. Solo Antioquia (sin Medellín) aportó 17 y 8 por ciento de los predios rurales actualizados en esos dos años. En general, la participación de las entidades catastrales descentralizadas en la actualización catastral se ha mantenido superior a la del IGAC desde 2009. En el año 2012 el IGAC efectuó el 48 por ciento de los predios actualizados en el país, pero en estos sólo 12 por ciento correspondió a predios rurales.

Sobre esta base, los observadores suelen notar que un impuesto a la tierra constituye uno de los pocos mecanismos para financiar sosteniblemente a los gobiernos locales sin recurrir a transferencias, las cuales pueden distorsionar los incentivos y romper el lazo entre el nivel al que se prestan los servicios públicos y el pago de los mismos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agronet (2012). “*Anuario estadístico 2011*”. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Bogotá D.C.
- Banco Mundial (Agosto de 2004). “*Colombia: Una Política De Tierras En Transición*”. Documento CEDE 2004-29. Universidad de los Andes, 98.
- Betancur, J. S. (1986). “*El debate sobre Reforma Agraria*”. Fedesarrollo.
- Binswanger, H. & Bourguignon, C. & Brink, R. (Editors) (2009). “*Agricultural Land Redistribution: Toward Greater consensus*”. Washington, D.C., World Bank.
- Deininger, K. (2004). “*Políticas de tierras para el crecimiento y la reducción de la pobreza*”. World Bank Policy Research Report. Bogotá D.C.: Banco Mundial y Alfaomega.
- De Ferranti, D. & Perry, G. & Foster, W. & Lederman, D. & Alberto Valdés (2005). “*Beyond the City. The rural contribution to development*”. Washington, D.C., World Bank.
- De Janvry, A. & Sadoulet, E. (2002). “*Land Reform in Latin America: Ten Lesson toward a Contemporary*”. Agenda. Banco Mundial. Grupo de Políticas de Tierras para latinoamerica. México.
- DNP, CONPES (2010). Documento Conpes 3641. “*Política nacional para consolidar la interrelación del catastro y el registro*”. DNP, Consejo Nacional de Política Económica y Social, Bogotá D.C.
- FAO (2012). “*The state of food and agriculture 2012*”. Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome.
- FEDEGAN (2006). “*Plan Estratégico De La Ganadería Colombiana 2019*”. Bogotá D.C.
- FINAGRO (Diciembre de 2012). “*Fondo de financiamiento del servicio agropecuario*”. Recuperado el Enero de 2013, de Finagro: <http://www.finagro.com.co/>
- Gáfaró, M., Ibañez, A. M., & Zarruk, D. (2012). “*Equidad y eficiencia rural en Colombia: una discusión de políticas para el acceso a la tierra*”. Documentos CEDE (38).
- Ibañez, A. M., & Muñoz, J. C. (2011). “*La persistencia de la concentración de la propiedad en Colombia: ¿Qué pasó entre 2000 y 2010?*”. Notas de Política. Escuela de Gobierno Alberto Lleras Restrepo. Universidad de los Andes (9), 4.
- IGAC - CEDE (2012). “*Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia*”. Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Bogotá.

- IGAC-Corpoica (2002). *“Zonificación De Los Conflictos De Uso De Las Tierras Del País”*. IGAC y Corpoica. Bogotá D.C.: IGAC.
- IGAC (2012). *“Hacia un dialogo entre regiones”*. Encuentro Internacional Sobre Asociatividad Regional Y Ordenamiento Territorial. Bogotá D.C. Consultado el 20 de febrero de 2013 en: http://www.igac.gov.co/wps/wcm/connect/c89ec3004d88b52fb0bbb25fb5b7b042/Presentacion_seminario_OT_2012.pdf?MOD=AJPERES
- Machado, A. (2003). *“Tenencia de tierras, problema agrario y conflicto”*. Ponencia presentada en la cátedra Desplazamiento forzado en Colombia. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá D.C.
- MADR (2010). *“Una política integral de tierras para Colombia”*. Bogotá.
- Molano, A. (1987). *“Selva adentro: una historia de colonización del Guaviare”*. Bogotá D.C.: Ancora editores.
- Mujica, M. E., & Thoumi, F. (1996). *“Las negociaciones de paz y la participación de las guerrillas colombianas en el narcotráfico”*. Colombia Internacional (36), 41-47.
- Norton, R.D. & Balcázar, A. (2003). *“A study of Colombia’s Agricultural and Rural Competitiveness”*. United Nations, Food and Agriculture Organization, The World Bank, and United States Agency for International Development. Bogotá.
- PNUD (2011). *“Informe Nacional de Desarrollo Humano. Colombia Rural razones para la esperanza”*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Bogotá.
- Restrepo, J. C. (2011). *“Política Integral de Tierras. Un viraje en la restitución y formalización de la propiedad agraria”*. Bogotá D.C.: Villegas Editores.
- Sánchez, F., Fazio, A., & López, M. (2007). *“Conflictos De Tierras, Derechos De Propiedad Y El Surgimiento De La Economía Exportadora En El Siglo XIX En Colombia”*. Universidad de los Andes, CEDE. Bogotá D.C.: Edición electrónica.
- SIMCI (2012). Colombia. *“Censo de cultivos de coca 2011”*. UNODC, SIMCI, Bogotá D.C.
- UAEGRT (27 de Diciembre de 2012). *“Unidad de Restitución de Tierras”*. Recuperado el 10 de enero de 2013, de <http://www.restituciondetierras.gov.co>.
- USAID Colombia (2010). *“Lecciones aprendidas en formalización de la propiedad rural. Examen preliminar de experiencias con proyectos pilotos apoyados por USAID”*. Bogotá D.C.

CAPÍTULO TRES

CAPITAL BÁSICO PARA LA AGRICULTURA COLOMBIANA

ANTONIO HERNÁNDEZ*
ALEJANDRO BECERRA

* Los autores agradecen las sugerencias de Juan José Perfetti sobre el contenido del trabajo. Al igual que sus comentarios a una primera versión que, junto con los de José Leibovich y Álvaro Balcázar, ayudaron a precisar algunos puntos del texto. Desde luego, ninguno de ellos es responsable de los análisis aquí contenidos los cuales comprometen únicamente a los autores.

RESUMEN EJECUTIVO

El propósito de este trabajo es analizar la manera en que, con el fin de reorientar y acelerar el desarrollo agrícola, las políticas públicas pueden contribuir a la acumulación de capital humano y la formación para el trabajo; al incremento del riego y la adecuación de tierras; a la prestación del servicio de asistencia técnica; a la existencia de un adecuado sistema de medidas sanitarias y fitosanitarias y de métodos productivos amigables con la naturaleza; a la generación, difusión y uso de la información sobre las actividades agrícolas; a la provisión de servicios financieros en la sociedad rural; y, a la creación y el mantenimiento de una apropiada infraestructura vial en las zonas rurales.

Conjunto de políticas que, por brevedad, en el documento no se denomina bienes públicos, como es usual, sino capital básico para la agricultura colombiana. Actividad esta última por la cual entendemos la producción y la comercialización de los bienes agrícolas, pecuarios, forestales, acuícolas y pesqueros¹.

La distinción de las acepciones de la expresión bien público permite señalar que los elementos que constituyen el conjunto denominado capital básico no son bienes públicos ni en el sentido que a dicha expresión se le da en la teoría económica, ni en cuanto a que su propiedad deba recaer en el Estado, ni en cuanto a que su provisión sea inherente a su finalidad social o a que constituyan una conducta moral deseable para fortalecer la buena marcha de la sociedad.

Ello no quiere decir, sin embargo, que el fortalecimiento del capital básico no deba constituir una de las prioridades del Estado a la hora de definir las políticas públicas para reorientar y acelerar el desarrollo rural e incrementar la producción agrícola. Lo que sí se enfatiza es que esa provisión no tiene por qué estar administrativamente a cargo del Estado.

¹ En este trabajo las palabras agricultura y producción agrícola se usan de manera intercambiable y comprenden la lista de bienes que así se deja enumerada. La palabra agropecuario(a) no se utiliza en este trabajo, a menos que se trate del nombre propio de un texto de otro autor o que esté referida a los artículos del Proyecto de Ley de Desarrollo Rural que viene estudiando el gobierno.

El desarrollo agrícola debe inscribirse dentro de una nueva visión de la sociedad y el desarrollo rural. Visión que, desde un punto de vista normativo, debe procurar como resultados deseables un crecimiento que no estimule las desigualdades sociales y, antes por el contrario, haga suya la meta de una mayor equidad en la distribución de los ingresos; que evite la sobreexplotación de los recursos naturales y, por ende, promueva la sostenibilidad ambiental; que facilite, en cantidad y calidad, la acumulación de capital humano con miras a fortalecer las habilidades productivas y las capacidades de generar ingreso de los habitantes de la sociedad rural y que también ayude a la conformación de una democracia eficaz, por lo cual se entiende el disfrute pleno de los derechos humanos; que auspicie una mayor acumulación de capital social; y que propicie que esas condiciones se den, se fortalezcan con el paso del tiempo, y que se introduzcan los correctivos necesarios cuando el logro de esos fines se pongan en peligro.

Teniendo en mente esa visión holística, las políticas del Estado colombiano para la sociedad rural deberían dirigirse a los siguientes cuatro grandes objetivos:

- ❑ Dotar a la sociedad rural de la infraestructura básica para el desarrollo de que hoy carece, en especial en cuanto a la acumulación de capital humano, de capital social, de capital básico y de servicios públicos.
- ❑ Diseñar una política integral para transformar la estructura agraria, dándole consideración a la distribución de la propiedad de la tierra y a la clarificación y legalización de la misma, al uso que se da a los suelos desde el punto de vista de su vocación natural y de su explotación económica y tomando en consideración la sostenibilidad ambiental.
- ❑ Hacer que la producción agrícola genere suficientes ingresos para quienes se dedican a ella y diseñar políticas que faciliten la movilidad de los productores² cuando ciertas actividades dejen de ser rentables.

² La movilidad debe entenderse como el cambio que se produce cuando se pasa de actividades menos rentables a las que lo son más, y no como la movilidad espacial o temporal.

- ❑ Mejorar las capacidades de generación de recursos fiscales y el manejo gerencial de las administraciones territoriales rurales.

Aspectos de los cuales este trabajo, por razones de espacio, se ocupa únicamente de la provisión de capital básico.

Teniendo en cuenta la permanencia en el tiempo del impacto de los apoyos estatales a la producción agrícola, y la manera como tales apoyos contribuyen a la superación de la pobreza y la desigualdad rurales, el gasto gubernamental en capital básico es más deseable que aquel en que se incurre cuando se otorgan subsidios directos a los productores³, por dos razones.

En primer lugar, en la mayoría de los casos, los subsidios directos no tienen como finalidad incentivar las innovaciones tecnológicas, ni producir incrementos en la productividad laboral, ni reducir la incertidumbre ni el nivel riesgo de manera permanente. En segundo término, por lo general, el costo fiscal de los subsidios sólo produce beneficios transitorios a favor de los productores que los reciben y no se difunden más allá del período para el cual se otorgan.

Por el contrario,

- ❑ La mejor formación del capital humano, la capacitación para el trabajo y la asistencia técnica incrementan la productividad y conducen a mejoras en la formalización del mercado laboral, a ganancias permanentes en los salarios rurales y a aumentos en la rentabilidad de esas actividades.
- ❑ La adecuación de tierras y el riego aumentan la productividad y, cuando se manejan con eficiencia, contribuyen a hacer más competitiva la producción.
- ❑ Un sistema de medidas sanitarias y fitosanitarias puede abaratar los costos de la salud pública y ampliar el tamaño de los mercados externos de la producción agrícola.

³ A través de las subvenciones a los precios, el cubrimiento indiscriminado de ciertos riesgos, o el otorgamiento de créditos a tasas de interés preferenciales.

- ❑ La producción y difusión de una mejor información sobre precios, mercados, y en general sobre el funcionamiento de la agricultura, reducen la incertidumbre sobre la rentabilidad en el corto plazo y contribuyen a disminuir la incertidumbre no paramétrica.
- ❑ La provisión de mejores servicios financieros amplía la oferta de crédito, hace más eficiente el sistema de pagos y facilita la identificación y la cobertura de los riesgos.
- ❑ Una mayor y mejor infraestructura vial reduce los costos de transacción, puede ampliar el tamaño del mercado y contribuye al bienestar de la población al reducir también los costos de transporte no asociados a la producción agrícola.

Por todas esas razones, el gasto público en bienes básicos para la agricultura crea beneficios que trascienden los de cada uno de los productores y permanecen en el tiempo. Por todo ello, si se quiere reorientar y acelerar el desarrollo rural, la financiación de ese gasto debe ser considerada prioritaria por el Estado colombiano. Priorización que exige una revisión a fondo de muchas de las políticas del pasado como se expone con detalle en el trabajo.

I. INTRODUCCIÓN

El propósito de este trabajo es analizar la manera en que, con el fin de reorientar y acelerar el desarrollo agrícola, las políticas públicas pueden contribuir a la acumulación de capital humano y la formación para el trabajo; al incremento del riego y la adecuación de tierras; a la prestación del servicio de asistencia técnica; a la existencia de un adecuado sistema de medidas sanitarias y fitosanitarias y de métodos productivos amigables con la naturaleza; a la generación, difusión y uso de la información sobre las actividades agrícolas; a la provisión de servicios financieros en la sociedad rural; y, a la creación y el mantenimiento de una apropiada infraestructura vial en las zonas rurales.

Conjunto de políticas que, por brevedad, de aquí en adelante denominaremos capital básico para la agricultura, en el sentido que Reinika *et al.*, (2002) le dan al término como el capital que provee servicios de apoyo para la operación de la inversión privada.

Para ese fin el trabajo se divide en dos grandes partes. En la primera, luego de contextualizar el marco de las políticas públicas para la agricultura y de un análisis semántico, se expone la moderna visión sobre el desarrollo rural, las orientaciones que la política pública debería tener frente a esa realidad y la importancia que el capital básico tiene para el desarrollo rural en general, y para el desarrollo productivo agrícola en particular. En la segunda se discute, con algún detalle, la pertinencia y la mejor manera de proveer, administrativa e institucionalmente, el capital básico para la agricultura, para lo cual previamente se examinan las orientaciones que en el pasado han tenido las políticas públicas sobre cada uno de los elementos que lo integran y la manera como esos temas se abordan, cuando ello es pertinente, en el Proyecto de Ley sobre Tierras y Desarrollo Rural que ha venido estudiando el gobierno nacional.

II. EL CONTEXTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA AGRICULTURA

La agricultura colombiana, por lo cual entendemos la actividad mediante la cual se producen y comercializan los bienes agrícolas, pecuarios, forestales, acuícolas y pes-

queros⁴, enfrentará en los próximos años circunstancias distintas a aquellas en que se desarrollaron esas actividades en el pasado.

La primera de esas distintas realidades está asociada con la política comercial del país, la cual, en virtud de los tratados de libre comercio, expondrá de manera creciente la producción agrícola nacional a la competencia internacional. La segunda está referida a la atención prioritaria que, en aras de construir una sociedad colombiana más viable, deberá recibir por parte del Estado la sociedad rural, en la que espacial, cultural y productivamente se desenvuelve la agricultura colombiana. Atención que aún cuando mediada por la negociación política que se adelanta con el grupo de las Farc deberá ser absolutamente prioritaria, cualquiera sea el resultado de ese proceso.

Esos dos factores, por su relativa novedad y la complejidad que implican, ponen de presente la necesidad de precisar los términos de los análisis con el fin de evitar malas interpretaciones y de esa manera hacer que los distintos puntos de vista - sobre la interpretación de la realidad o las propuestas de política - sean la expresión de enfoques diferenciales sobre los temas en discusión y no confusiones de orden semántico o conceptual.

No cabe duda de que precisiones de esas características ayudarán a lograr acuerdos sobre el alcance y las limitaciones de las políticas públicas, cualesquiera sean los actores que se involucren en las discusiones sobre las mismas.

Por todo ello, en esta primera parte del trabajo se distingue entre el concepto de bien público y el capital básico y se examina la importancia de este último para el diseño de las políticas públicas para la agricultura; se expone el papel que a esta actividad le corresponde en el proceso del desarrollo rural; se analizan las potencialidades y las limitaciones que para apoyarla - vistas las realidades actuales - tienen esas políticas públicas; y se contextualizan los principios generales que para su desarrollo deberían guiar la provisión del capital básico.

⁴ En este trabajo las palabras *agricultura* y *producción agrícola* se usan de manera intercambiable y comprenden la lista de bienes que así se deja enumerada. La palabra *agropecuaria*(a) no se utiliza en este trabajo, a menos que se trate del nombre propio de un texto de otro autor o que esté referida a los artículos del Proyecto de Ley de Desarrollo Rural que viene estudiando el gobierno.

A. Los bienes públicos y el capital básico: la importancia de la semántica

A partir de una contribución de Paul Samuelson (1954) en la teoría económica se denominó bien público a aquel que puede ser disfrutado por un número plural de consumidores sin que su cantidad disminuya. Más recientemente en la literatura económica a esa propiedad se agrega el hecho de que ese tipo de bienes tienen la característica de no poder excluir de su uso a quienes desean utilizarlos. La primera de esas propiedades constituye lo que se conoce como no rivalidad en el consumo y la segunda la imposibilidad de la exclusión.

El aire constituye el ejemplo clásico de un bien público. Igualmente se citan como bienes que cumplen con esas condiciones el goce de un espectáculo de fuegos artificiales, la recepción de la señal abierta de televisión, la sintonía de una emisora radial y el disfrute del alumbrado público, entre otros.

La mayor dificultad para proveer los bienes públicos así definidos reside en el hecho de que no existe un mercado en el cual se determine la cantidad a producir y el precio que se debe cobrar por el disfrute de ellos. Esto por cuanto, al no existir exclusión, los consumidores aprovechados pueden decidir no pagar por su uso y dejar que el pago recaiga en otros de los beneficiarios. Eso, que en la literatura en inglés se conoce como el problema de los *free riders*, hace que se presente una falla de mercado que debe ser corregida por medio de la intervención estatal o mediante mecanismos de cooperación entre los consumidores sin que se determine un precio de mercado.

Otro sentido en que se habla de bien público se refiere a aquellas acciones del Estado que contribuyen al bienestar de la población sin necesidad de que exista una apropiación individual de los mismos. Ejemplo de lo cual podría ser el respeto por la Ley y otras conductas de orden moral que facilitan la vida en comunidad.

Una tercera acepción del bien público es aquella que señala que existen algunos que son inseparables de la finalidad del Estado. Así, en su artículo 365 la Constitución Política de Colombia establece “*Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional*”, para lo cual podrán ser prestados directamente por el Estado, por comunidades organizadas o por particulares.

Finalmente, por bien público se puede entender aquel que es propiedad del Estado.

Esta distinción de las acepciones de la expresión bien público permite concluir que lo que, por brevedad, en este trabajo se denomina capital básico para la agricultura no son bienes públicos en el sentido que a dicha expresión se le da en la teoría económica, quizá con la sola excepción de la difusión y disfrute de la información bajo ciertas condiciones.

Tampoco ese conjunto de bienes son públicos en cuanto a que su propiedad deba recaer en el Estado o en cuanto a que sean inherentes a su finalidad social, o a que constituyan una conducta moral deseable para fortalecer la buena marcha de la sociedad.

Bajo ningún aspecto quiere ello decir que el fortalecimiento del capital básico no deba constituir una de las prioridades del Estado a la hora de definir las políticas públicas para incrementar la producción agrícola. Lo que sí se enfatiza es que esa provisión no tiene por qué estar directamente a cargo del Estado.

Lo que se busca con este ejercicio semántico es evitar la tiranía de las palabras, de la cual se es víctima cuando dos interlocutores entienden cosas distintas por una misma expresión, porque ello puede llevar a discusiones y debates irreconciliables e irracionales. Así, por ejemplo, si alguien dice que la adecuación de tierras debe ser un bien público, entendiendo por ello que el Estado debe promover la incorporación del riego en la función de producción agrícola, mientras que alguien se opone a ello porque entiende que el riego no cumple con las propiedades de no rivalidad y no exclusión, en el sentido en que esos términos se definen en la literatura económica, resulta claro que la diferencia está en el significado que cada quien le da a las palabras y no necesariamente en las acciones de política que se deben proseguir a este respecto.

Subsanar esas dificultades semánticas es base fundamental para que pueda prosperar el diálogo y el entendimiento en especial entre quienes tienen distintas concepciones sobre las finalidades del Estado⁵, pero lo es también para que la controversia sea fructífera en-

⁵ En una reciente crónica sobre el inicio de las conversaciones de paz con las Farc, Enrique Santos Calderón explicó que las primeras y más complicadas tareas que tuvieron que superar las partes fueron *“las hondas diferencias e infinidad de problemas de lenguaje y semántica”*.

tre quienes compartiendo visiones similares sobre su finalidad y su organización tienen, por distintas razones, un rango de prioridades diferentes a la hora de definir las políticas y asignar el gasto público.

Como se verá en la segunda parte del trabajo este ejercicio semántico es especialmente útil para precisar lo que se propone como acciones prioritarias del Estado a la hora de fijar las políticas públicas para la agricultura.

B. Visión de lo rural

Durante años el desarrollo rural se hizo sinónimo de la expansión, la diversificación y la modernización de la producción y la comercialización de los productos agrícolas y, consecuentemente, las acciones de política que se juzgaban meritorias eran aquellas que se creía conducían a esos propósitos.

Sin embargo, hoy en día esa visión se juzga insuficiente, fundamentalmente por dos razones. En primer lugar porque el crecimiento de la producción no es condición suficiente para alcanzar el desarrollo rural, y en segundo término porque, con los cambios que se han presentado en los últimos años, la producción rural no es sólo la agrícola sino que incluye muchas otras actividades⁶.

No es necesario entrar en grandes disquisiciones para explicar lo limitante que es el valor de la producción agrícola como variable única para medir el desarrollo, cuando ese fenómeno se entiende como el grado de comando que las sociedades tienen sobre su entorno económico, social y ambiental.

En ese sentido, el desarrollo rural se concibe ahora como resultado del crecimiento económico, pero además como un proceso de cambio cuyos efectos trascienden lo económico para dar cuenta de otros aspectos de la vida social.

⁶ Entre las nuevas actividades económicas que tienen asiento en el ámbito rural destacan las relacionadas con la explotación de los recursos naturales no renovables, las complementarias a la producción agrícola (como el transporte, el comercio y otros servicios), el ecoturismo, la producción agroindustrial y la manufactura de artesanías, entre otras. Sin embargo, los ingresos provenientes de la agricultura siguen siendo los más significativos para la población rural.

Así las cosas, desde un punto de vista normativo, el desarrollo rural debe procurar como resultados deseables un crecimiento que no estimule las desigualdades sociales y, antes por el contrario, haga suya la meta de una mayor equidad en la distribución de los ingresos; que evite la sobreexplotación de los recursos naturales y por ende promueva la sostenibilidad ambiental; que facilite, en cantidad y calidad, la acumulación de capital humano con miras a fortalecer las habilidades productivas y las capacidades de generar ingreso de los habitantes de la sociedad rural y que también ayude a la conformación de una democracia eficaz, por lo cual se entienda el disfrute pleno de los derechos humanos; que auspicie una mayor acumulación de capital social; y, que propicie que esas condiciones se den, se fortalezcan con el paso del tiempo, y que se introduzcan los correctivos necesarios cuando el logro de esos fines se pongan en peligro.

Desde luego, las acciones específicas que es necesario aplicar para lograr el tipo de desarrollo rural que aquí se postula como deseable dependerán de la dotación de recursos de las distintas regiones, del grado de su especialización económica, de las fuerzas que han conducido a esa especialización en el pasado, y de la manera como las regiones se han adaptado a distintos cambios en su devenir económico y social.

Bajo la óptica descrita resulta claro que lo que determina en últimas el desarrollo rural no son las ventajas comparativas y la diferenciación de costos y ni siquiera las ventajas competitivas que crean las regiones, sino la creación de ventajas asociativas que se producen como resultado de la creación y el uso del capital social como parte de una institucionalidad propensa a la creación de valor económico y a la modernización social.

La institucionalidad, entendida como las normas, las convenciones, las costumbres, los valores, los incentivos y las penalidades, bajo las cuales se rige la vida social (North, 1993)⁷, lleva a mejoras en el proceso de desarrollo si crean y consolidan la confianza entre los actores sociales, si facilitan el proceso de aprendizaje económico y social, y si se aminoran los costos de transacción.

⁷ La definición exacta de las instituciones, según North, es que: “*son las reglas de juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico*”. (North, 1990, 13).

Componente importante para el surgimiento de una mejor institucionalidad es también la creación de un liderazgo que contribuya a crear una visión colectiva de futuro, que apoye el proceso de planeación estratégica, y que prohíje y promueva el cambio institucional.

Esa visión holística del desarrollo rural contrasta agudamente con la visión tradicional que ponía el énfasis en la expansión productiva con base en lo que se suponía era una estructura dual, en donde coexistían una agricultura comercial, de corte empresarial, protegida de la competencia exterior, que se dedicada principalmente a la producción de bienes de exportación y materias primas para la industria, con una agricultura tradicional de base campesina que producía en lo esencial alimentos para el consumo interno (CRECE 2006).

Instrumentalmente la política pública rural ponía el énfasis principalmente en los incrementos de la productividad y en el crédito dirigido a determinadas actividades a tasas de interés preferenciales. Otros aspectos de esa política insistían en una redistribución de la tierra para facilitarle al campesinado el acceso a la misma, y la búsqueda de la reducción de los costos de comercialización, incluidas las mejoras en la infraestructura vial y los centros de acopio en las áreas urbanas.

Desde lo social y lo político se entendía que lo rural tenía rezagos respecto a lo urbano, concepción que llevó al diseño de políticas, programas y proyectos con miras a superar ese estado de cosas. Fue así como en el país se intentaron diversas acciones, incluidos el programa de reforma agraria que se aprobó en 1961, la puesta en marcha del Programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI) y del Plan Nacional de Rehabilitación, la creación de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica (Umatas) y el Programa Nacional de Transferencia de Tecnología Agropecuaria (Pronata).

Sin embargo, en parte por la inconstancia de esos propósitos y procesos, por la relativa baja disponibilidad de los recursos presupuestales y su asignación a apoyos directos a los productores, más que a la formación de capital básico, y principalmente por la generalización del conflicto armado - con sus secuelas de violencia, despojos, desarraigos, desplazamiento y concentración de la propiedad - el atraso relativo de la sociedad rural respecto del mundo urbano antes que retroceder se ha ido ahondando.

Por eso, la política rural ha sido objeto de críticas de un tiempo a esta parte, y fue así como en el Informe Nacional de Desarrollo Humano “Colombia rural. Razones para la esperanza” (PNUD 2011), se lee que los principales rasgos del modelo de desarrollo rural “lo muestran inadecuado para avanzar en el desarrollo humano, resolver la problemática rural y superar la crisis de crecimiento”. Todo porque, según este texto, ese modelo es inequitativo, hace invisibles las diferencias de género, no promueve la sostenibilidad, concentra la propiedad rural y no afianza la institucionalidad.

Por todo ello en el mencionado informe se propuso redefinir lo rural entendiéndolo como la relación compleja que se da entre:

“el territorio como fuente de recursos naturales, soporte de actividades económicas y escenario de intercambios e identidades políticas y culturales; la población que vive su vida vinculada a los recursos naturales y a la tierra y que comparte un cierto modelo cultural; los asentamientos que establecen relaciones entre sí mismos y con el exterior a través del intercambio de personas, mercancías e información; y las instituciones públicas y privadas que confieren el marco dentro del cual funciona todo el sistema” (PNUD, 2011).

C. Una nueva política frente a la realidad rural

Es indudable que ese Informe, y en especial la visión de lo rural que se deja transcrita en el párrafo anterior, ha jugado un papel muy destacado en la discusión del Proyecto de Ley de Tierras y Desarrollo Rural en el cual ha venido trabajando el gobierno nacional. En efecto, ese proyecto se apropia de la idea de que la finalidad última de la acción del Estado en los territorios rurales es mejorar el bienestar de la población allí asentada, utilizando para ello lo que se denomina “desarrollo rural con enfoque territorial”, el cual, según el artículo 2° del proyecto⁸, se define como:

⁸ La numeración del articulado del Proyecto de Ley de Tierras y Desarrollo Rural a que se hace referencia en este trabajo corresponde a la versión oficial del mismo de octubre de 2012.

“el proceso de transformación productiva, institucional y social de los territorios rurales, en el cual los actores sociales locales tienen un papel preponderante y cuentan con el apoyo de las agencias públicas, privadas o de la sociedad civil, o unas u otras, con el objetivo de mejorar el bienestar de sus pobladores, con base en el uso sostenible de la biodiversidad, en particular los recursos naturales renovables y los servicios ecosistémicos”.

Además, en ese proyecto de norma el desarrollo rural con enfoque territorial se fundamenta en el reconocimiento de los principios de la multiplicidad de actores en la vida rural; en la necesidad de desarrollar de manera simultánea las acciones productivas, institucionales y de asignación de “bienes públicos”; en la heterogeneidad (biológica, geográfica, social y económica) de los territorios; en la necesidad de la articulación productiva entre los distintos agentes económicos; en la integralidad de las acciones; en la sostenibilidad ambiental; en su proyección de largo plazo; y, en la inclusión como medio para reducir las desigualdades sociales y luchar contra la pobreza.

Sin embargo, esos buenos propósitos no pueden hacer olvidar los enormes retos que será preciso superar para que la política tenga éxito. Desafíos que están referidos fundamentalmente a la dotación de la infraestructura básica para el desarrollo rural, tal como ese concepto se desarrolla a continuación en este escrito; en las dificultades que enfrenta el Estado para emprender acciones de política pública en el mundo rural; en el papel que juega la tierra y la concentración de la propiedad rural para el crecimiento de la producción y el desenvolvimiento de la vida en la sociedad rural; y, en el escaso nivel de crecimiento de la producción y el bajo nivel de ingreso que derivan amplios sectores de la población de la actividad agrícola por el escaso tamaño de muchas de las explotaciones y la falta de rentabilidad de algunas de esas actividades.

La palabra infraestructura, tal como esta palabra se entiende en este escrito, significa *“el conjunto de elementos o servicios que se consideran necesarios para la creación y el funcionamiento de una organización cualquiera”*⁹. Es decir, no nos referimos aquí exclusivamente a la infraestructura vial, portuaria o de telecomunicaciones, como suele ser

⁹ Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española - DRAE.

usualmente empleado el término. Por el contrario, bajo nuestra concepción, la infraestructura básica (Stimson, *et. ali.* 2006) para el desarrollo rural incluye el capital humano, el capital social, el capital básico, los servicios públicos, la tierra y la inversión privada.

El capital humano son los recursos laborales disponibles para el proceso productivo. Mejoras en su calidad suponen contar con habilidades productivas y capacidades para reentrenarse, de suerte que ese factor productivo no se convierta en obstáculo a la introducción del cambio tecnológico. Condición que supone un sistema educativo pertinente en sus contenidos y dispuesto a hacer suya una visión del aprendizaje que eduque en la necesidad de adoptar las innovaciones como un hecho natural de la vida económica, con miras a fortalecer las habilidades productivas de los habitantes de la sociedad rural y que también ayude a la consolidación de una democracia eficaz, por lo cual se entiende el disfrute pleno de los derechos humanos.

El capital social entendido, según la definición de Ronald Inglehart (1998), como la creación de culturas de confianza, tolerancia y cooperación, contribuye a la reducción de los costos de producción y de transformación de los bienes y servicios, refuerza los encadenamientos productivos y facilita la difusión de las innovaciones, sin tener que recurrir a mecanismos normativos de corte legalista que encarecen las transacciones.

El capital básico y los servicios públicos¹⁰ mejoran las condiciones de vida de la población rural y potencia la productividad de las inversiones privadas que son motor del crecimiento, y la diversificación de la producción agrícola.

Sobre las condiciones que tiene el capital humano en la sociedad rural, el informe del PNUD (2011) encontró una relación inversa entre el índice de ruralidad y la posibilidad de lograr los objetivos del milenio. Pero además en dicho informe también se midió la vulnerabilidad¹¹ de los municipios del país, clasificándolos como más y menos rurales.

¹⁰ Que incluyen el suministro de agua potable, el alcantarillado, la disposición de basuras, la red hospitalaria, la energía eléctrica y las telecomunicaciones.

¹¹ Entendida como la susceptibilidad que tienen los bienes, individuos y grupos humanos de ser afectados por una amenaza.

De esas cifras de ese estudio también se concluye la menor infraestructura básica que tiene la sociedad rural.

Por lo tanto, el primer reto institucional que debe superar el Estado colombiano a la hora de reorientar el desarrollo rural es cerrar eficazmente las brechas que hoy existen entre el mundo rural y el mundo urbano, a través de la dotación de la infraestructura básica para remediar esas carencias, mediante el diseño e implementación de políticas públicas que mejoren las condiciones de vida de los habitantes rurales y promuevan la competitividad de las actividades rurales en general y de la producción agrícola, en particular.

Como parte esencial de la acumulación de esa infraestructura básica para el desarrollo rural es necesario acelerar la acumulación de capital social, lo cual supone la superación de las debilidades en la formación educativa, el atraso tecnológico, la violencia, el desarraigo y el irrespeto a los derechos. Factores todos que han mermado la confianza entre los habitantes rurales y por ello existen múltiples razones para que se presenten conflictos.

El segundo obstáculo institucional a vencer en búsqueda de un mejor desarrollo rural se asocia a la creación de mayores capacidades fiscales y administrativas de las entidades territoriales en donde predominan las condiciones de la vida rural. En lo fiscal la principal fuente de recursos de los municipios pequeños (menores de 30.000 habitantes), todos ellos pertenecientes al mundo rural, es el impuesto predial el cual en muchas ocasiones se deja de cobrar y no se perciben los respectivos ingresos. En lo administrativo se ha puesto de manifiesto la falta de planeación con visión de futuro; la no utilización de los presupuestos públicos plurianuales; la carencia de liderazgos fuertes para perseverar en las políticas y construir sobre lo construido; y, la escasa participación ciudadana en la construcción y vigilancia de los propósitos colectivos (Hernández, 2010).

El tercer reto institucional a la hora de redefinir el rumbo de la sociedad rural tiene que ver con el papel que en él juega la tierra y, más ampliamente, lo que se denomina la estructura agraria, cuyos elementos básicos son, según el informe del PNUD (2011):

❑ *La distribución de la propiedad.*

- ❑ *La presencia o no de conflictos de uso del suelo, desde el punto de vista de su vocación natural.*
- ❑ *Las relaciones sociales y laborales que se presentan en los predios rurales.*
- ❑ *El tipo de producción que se genere y el destino que se le da a la misma, distinguiendo si se usa predominantemente para el pan coger y la subsistencia, o si tiene como finalidad los mercados formales.*
- ❑ *Y, las relaciones políticas - desde el punto de vista del ejercicio del poder - que a través de ella se establecen.*

En todos esos aspectos de la estructura agraria la sociedad colombiana enfrenta enormes desafíos, por la agudización que ha tenido el conflicto armado y la presencia del narcotráfico en las áreas rurales. Por eso el informe del PNUD (2011) concluyó:

“La estructura de la tenencia de la tierra y toda la estructura agraria que tiene el país impiden y dificultan el desarrollo humano. Una política pública que tenga como miras la reducción significativa de la pobreza, la superación de la desigualdad, la disminución de conflictos, el camino de la democracia y con todo ello, el avance en el desarrollo humano requiere modificar la actual estructura de tenencia y distribución de la tierra, con una activa intervención del Estado”. (PNUD, 2011).

Finalmente, el cuarto desafío a superar pasa por reconocer que en el mundo rural existen sectores de la población cuyos ingresos, en la perspectiva de una vida digna, son en extremo precarios debido a un patrón productivo de reducido tamaño que es insuficiente para generar un adecuado nivel de ingreso, aun con empleo pleno de la fuerza laboral familiar.

Por lo tanto, teniendo en mente una visión holística del problema, las políticas del Estado colombiano para la sociedad rural deberían dirigirse a los siguientes cuatro grandes objetivos:

- ❑ *Dotar a la sociedad rural de la infraestructura básica para el desarrollo de que hoy carece, en especial en cuanto a la acumulación de capital humano, de capital social, de capital básico y de servicios públicos.*

- ❑ Diseñar una política integral para transformar la estructura agraria, dándole consideración a la distribución de la propiedad de la tierra y a la clarificación y legalización de la misma, al uso que se da a los suelos desde el punto de vista de su vocación natural y de su explotación económica, tomando en consideración la sostenibilidad ambiental.
- ❑ Hacer que la producción agrícola genere suficientes ingresos para quienes se dedican a ella y diseñar políticas que faciliten la movilidad de los productores¹² cuando ciertas actividades dejen de ser rentable.
- ❑ Mejorar las capacidades de generación de recursos fiscales y el manejo gerencial de las administraciones territoriales rurales.

Aspectos de los cuales este trabajo se ocupa únicamente de la provisión de capital básico.

D. La importancia del capital básico para la producción agrícola

La nueva visión de la sociedad rural y la nueva política que se prevé para su desarrollo si bien no consideran el crecimiento de la producción como una condición suficiente de ese proceso, le asignan un papel fundamental en el mismo.

Ello es así porque cuando se postula que el fin último de la política debe ser el bienestar de la población rural, implícita o explícitamente, se señala que el actual estado de cosas no se podrá superar si no se alcanza un crecimiento competitivo y creciente de la producción agrícola, para lo cual se requiere superar la pobreza y la desigualdad, y aumentar la productividad laboral.

Según se ha señalado en trabajos recientes del BID (2011), la desigualdad y la pobreza retardan el crecimiento económico porque propician la existencia de una instituciona-

¹² La movilidad debe entenderse como el cambio que se produce cuando se pasa de actividades menos rentables a las que lo son más, y no como la movilidad espacial o temporal.

lidad débil y porque limitan las habilidades de los más pobres para acumular capital humano. A su vez las mejoras en la productividad laboral deben buscarse no sólo por razones económicas sino sociales. Ello es así porque el aumento de la productividad laboral mejora los salarios de manera permanente, que es la manera más eficaz de luchar contra la pobreza.

Por ello el diseño y la puesta en marcha de una política que potencie de manera competitiva el crecimiento de la agricultura debe ser parte esencial de la política de desarrollo rural.

Para entender a cabalidad este principio es necesario señalar que en la función de producción agrícola entran como factores de producción el capital humano, la tierra, el capital social, los servicios públicos, el capital básico -tal como ese término se definió en la sección anterior- y la inversión privada.

Ahora bien, la mayor acumulación de capital humano, de capital social, de servicios públicos, de capital básico y la inversión privada, promueven un mejor uso de la tierra y fortalecen al tiempo el bienestar de la población rural y el crecimiento de la producción y, por lo tanto, no existe contradicción alguna en desarrollar políticas que propicien su acumulación simultánea.

Afirmación que se refuerza al entender que esos cinco factores entran en la función de producción como complementarios y no como sustitutos. Es decir, aumento en cada uno de ellos no excluye, en principio, el uso de los otros. Así, por ejemplo, a diferencia de lo que se considera en la teoría neoclásica del crecimiento, la mayor inversión de capital privado no sustituye la contratación de la mano de obra sino que la potencia en cantidad y calidad. De igual manera, la acumulación de capital básico incrementa la inversión privada pues ello acrecienta la productividad del capital y la rentabilidad, y por esa vía lleva a mayor contratación de la mano de obra.

El factor que se sustituye al acumular ese tipo de capitales es la tierra, pues su uso más intensivo reduce, para un determinado volumen de producción, la necesidad de dicho factor. Así las cosas, el desarrollo rural -entendido como el mejor estar de la población- y

el crecimiento de la producción son políticas no excluyentes ni rivales y, por el contrario, pueden contribuir a un mejor uso de la tierra y a una mayor disponibilidad de la misma tanto para los fines de la producción agrícola como para propósitos ambientales.

Elemento vital del proceso de crecimiento de la agricultura es la vinculación del capital privado mediante la creación de oportunidades de inversión que minimicen la fuga de capitales del circuito económico mediante, por ejemplo, la reinversión de los dividendos corporativos e individuales, la no migración del capital humano, y un proceso de ampliación del mercado interno que promueva la producción local en forma competitiva. En el proceso de crear oportunidades de inversión juega también un papel esencial la ampliación de los mercados externos al ámbito rural, mediante el surgimiento de una base exportadora que se expanda y se sostenga en el tiempo.

Procesos todos ellos que le dan vitalidad al crecimiento económico y se potencian si se crean redes empresariales que busquen establecer sinergias entre los procesos productivos que tienen lugar en la sociedad rural, de tal manera que se potencie el intercambio intrarregional de bienes y servicios, se incremente la creación de valor en todo el tejido productivo, se difundan las innovaciones tecnológicas y organizativas, y se fomente la solidaridad entre las empresas en procura de la conquista y defensa de los mercados.

Cuando ese tipo de redes crecen, y se fortalecen, se producen reducciones de costos y se incrementan los beneficios por las economías de escala y aglomeración, no en una empresa individual debido a su tamaño, sino por su difusión en múltiples empresas que actúan en la economía regional. Aparte de que esas redes, al reducir las incertidumbres, aminoran la percepción de los riesgos, se convierten en vehículos comunitarios que acrecientan la difusión de la información compartida y el conocimiento, y por ello mismo contribuyen no sólo a la consolidación de los beneficios económicos, y a la expansión de las actividades privadas, sino también a la creación de capital social.

Ello facilita el surgimiento de liderazgos que inducen la formación de capital humano, que hacen suya la necesidad de contar con los servicios públicos y el capital básico necesario, que promueven los encadenamientos productivos y las habilidades empresariales de suerte que organizar empresas, visionar oportunidades y asumir riesgos en los nego-

cios se convierte en parte de la cultura rural, sin que la competencia entre las empresas excluya las relaciones de cooperación.

Desde luego las políticas para fortalecer la acumulación de capital privado deben distinguir entre los apoyos al campesinado pobre que carece de los factores de producción (tierra, bienes de capital, servicios financieros) y tiene una menor acumulación de capital humano, y los productores que gozan de una situación más favorable desde el punto de vista de la propiedad y posesión de dichos factores.

Ahora bien, los servicios públicos impactan de manera directa el bienestar de la población mientras que el capital básico impacta positivamente el crecimiento de la producción y por esa vía, bajo condiciones normales de distribución, el valor agregado en general y los salarios en particular.

Sin embargo, a la hora de definir las políticas públicas para el apoyo a la acumulación de capital básico es necesario tener en cuenta que el Tratado de Libre Comercio (TLC) que suscribió Colombia con Estados Unidos y los que están en trámite son, quiérase o no, una segunda ola del proceso de internacionalización de la economía nacional que se inició a principios de los años noventa del siglo XX.

Ese proceso supone, en lo que concierne a este trabajo, que la agricultura nacional estará cada vez menos aislada de las señales de precios internacionales y que, por lo tanto, enfrentará el reto de ser competitiva con dichos precios, especialmente por parte de los bienes transables internacionalmente.

Esas modificaciones de las circunstancias en que operará la producción agrícola colombiana implicarán cambios en la estructura productiva, ya que para subsistir, algunos sectores deberán reconvertirse mediante la introducción de innovaciones tecnológicas y gerenciales, otros se verán fortalecidos por la ampliación de sus mercados y algunos estarán condenados a desaparecer ante la imposibilidad de competir.

Así las cosas, el primer deber de la política pública es anticipar los traumatismos que inevitablemente habrán de presentarse y minimizar sus costos, para que en el largo plazo

el cambio produzca los resultados benéficos que se avizoran con su puesta en marcha y para que dichos efectos de corto plazo no entorpezcan la marcha del proceso.

Esos traumatismos son económicos en cuanto pueden afectar directamente la producción, el empleo y la distribución del ingreso; políticos porque pueden generar presiones de ciertos grupos de interés por más protección y generar manifestaciones sociales (Bejarano 1998); y regionales si los impactos se llegan a focalizar con mayor intensidad en determinadas zonas del país.

Como parte de la minimización de esos costos será preciso repensar y perfeccionar los apoyos a la agricultura y diseñar políticas realistas y coherentes que contribuyan al desarrollo rural como manera de incrementar la productividad y la competitividad de la producción agrícola.

El realismo de los apoyos a la agricultura pasa en primer lugar por reconocer las limitaciones fiscales que existen para financiar los mismos¹³. En segundo lugar, por entender y adaptarse, de manera eficiente, a las limitaciones que para otorgar tales apoyos crean los tratados mismos y las reglas de comercio internacional a las cuales ha adherido el país; y por saber que los apoyos específicos del pasado, que eran garantía de rentas, serán cada vez menos posibles.

La coherencia exige reconocer que bajo las nuevas reglas *agricultura rentable* quiere decir *agricultura competitiva*; que el diseño de los apoyos debe hacerse de manera tal que se aminore la mayor incertidumbre en que opera el sector bajo las nuevas condiciones¹⁴; en el diseño de reglas de juego estables para esos apoyos; en saber que el papel de los pro-

¹³ Bajo las reglas de la agricultura protegida, los costos de la política se mimetizaban y diluían cuando los consumidores pagaban los mayores precios o cuando la banca estatal incurría en pérdidas que a la larga eran cubiertas por el presupuesto nacional.

¹⁴ Si la variable clave para definir qué se produce y cuánto se produce son los precios internacionales, y no los fijados *ad hoc* por el Estado con base en cálculos de rentabilidad ex ante, es claro que existirá una mayor incertidumbre por lo variables que son los precios internacionales y además por lo que Bejarano (1998) llamó la incertidumbre no paramétrica, definida como la imposibilidad de vislumbrar los futuros escenarios en que se desarrollaran las actividades agrícolas.

ductores y sus agremiaciones no es principalmente gestionar la concesión de rentas sino ayudar a construir una nueva institucionalidad con el fin de incentivar la gestión empresarial y la innovación tecnológica e identificar las ineficiencias que existen en los procesos productivos, el aprovechamiento de las economías de escalas y el fortalecimiento de los encadenamientos para la agregación de valor en toda la cadena productiva (Bejarano 1998); pero sobre todo por hacer explícito que los apoyos estatales a la agricultura no pueden incurrir en contradicciones entre el crecimiento productivo de algunos sectores y el desarrollo rural entendido como el mejor estar de la población.

Esta última condición debe subrayarse con mucha fuerza. Si los apoyos producen ganancias transitorias para algunos de los productores sin que ello se traduzca en mejoras permanentes en las condiciones de la sociedad rural, bien porque se agrava la desigualdad o bien porque no se valora el costo de oportunidad de esos apoyos en términos de la reducción de la pobreza y la desigualdad, habría que concluir que la política no es coherente.

III. LA POLÍTICA SOBRE EL CAPITAL BÁSICO PARA LA AGRICULTURA

La durabilidad en el tiempo del impacto de los apoyos estatales a la producción agrícola, y la manera como ellos contribuyen a la superación de la pobreza y la desigualdad rurales, ponen de presente que el gasto público en lo que aquí se llama capital básico para la agricultura es más deseable que aquel en que se incurre para otorgar apoyos directos a los productores¹⁵ por dos razones.

En primer lugar, en la mayoría de los casos, los apoyos directos no tienen como finalidad incentivar las innovaciones tecnológicas, ni producir incrementos en la productividad laboral, ni reducir la incertidumbre y el nivel riesgo de manera permanente. En segundo término, por lo general, su costo fiscal sólo produce beneficios transitorios a favor de los productores que los reciben y no se difunden más allá del período para el cual se otorgan.

¹⁵ A través de las subvenciones a los precios, el cubrimiento indiscriminado de ciertos riesgos, o el otorgamiento de créditos a tasas de interés preferenciales.

Por el contrario,

- ❑ La mejor formación del capital humano, la asistencia técnica y la capacitación para el trabajo incrementan la productividad y conducen a mejoras en la formalización del mercado laboral, a ganancias permanentes en los salarios rurales y a aumentos en la rentabilidad de esas actividades.
- ❑ La adecuación de tierras y el riego aumentan la productividad y, cuando se manejan con eficiencia, contribuyen a hacer más competitiva la producción.
- ❑ Un sistema de medidas sanitarias y fitosanitarias puede abaratar los costos de la salud pública y ampliar el tamaño de los mercados externos de la producción agrícola.
- ❑ La producción y la difusión de una mejor información sobre precios, mercados, y en general sobre el funcionamiento de la agricultura, reducen la incertidumbre sobre la rentabilidad en el corto plazo y contribuyen a disminuir la incertidumbre no paramétrica.
- ❑ La provisión de mejores servicios financieros amplía la oferta de crédito, hace más eficiente el sistema de pagos y facilita la identificación y la cobertura de los riesgos.
- ❑ Una mayor y mejor infraestructura vial reduce los costos de transacción, puede ampliar el tamaño del mercado y contribuye al bienestar de la población al reducir también los costos de transporte no asociados a la producción agrícola.

Por todas esas razones, el gasto público en bienes básicos para la agricultura crea beneficios que trascienden los de cada uno de los productores y permanecen en el tiempo. Por todo ello la financiación de este gasto debe ser considerada prioritaria como ahora se explica.

A. Acrecentamiento del capital humano y formación para el trabajo

Como se desprende del análisis de todas las cifras disponibles, la realidad de la sociedad rural colombiana muestra que sus habitantes viven en condiciones muy precarias. En el

año 2009 el 70% de los niños, niñas y jóvenes del país entre 5 y 16 años que estaban por fuera del sistema escolar de básica y media se encontraban en zonas rurales; allí, la tasa de analfabetismo para personas mayores de 15 años fue de 14,5%, mientras que el nivel educativo promedio fue de 5,02 años; de la población rural en edad de trabajar sólo el 20,6% tenía primaria completa y únicamente el 9% contaba con secundaria completa. Así mismo, se hizo evidente que, para ese año, el 20,5% de los hogares del sector rural no contaba con seguro de salud y el 40,2% no tenía agua potable.

En cuanto a las condiciones laborales de la población rural, las cifras muestran también que el 70% de los ocupados en el sector agropecuario devenga menos de un salario mínimo; que sólo el 15,3% de los asalariados hombres y el 20,4% de las mujeres estaban afiliados a riesgos profesionales; y que, el 14,7% y el 24,4%, de estos hombres y mujeres respectivamente, estaban afiliados a pensiones en 2003¹⁶.

Partiendo de esa realidad y sabiendo que el objetivo de desarrollo rural debe ser el bienestar de la población que se asienta en esas áreas geográficas, es lógico que las políticas públicas deban buscar:

“la extensión efectiva de los derechos humanos, en su doble dimensión de derechos civiles y políticos, que garantizan la autonomía individual frente al poder del Estado y la participación en las decisiones públicas, y la de los derechos económicos, sociales y culturales, que responden a valores de la igualdad, la solidaridad y la no discriminación” (Ocampo, 2008).

Bajo ese paradigma las acciones para acrecentar el capital humano y mejorar la formación para el trabajo deben ser prioritarias a la hora de asignar el gasto público.

El acrecentamiento del capital humano pasa por elevar en cantidad y calidad la educación que se imparte en las áreas rurales y procurar que sus habitantes gocen de plena salud. La mayor y mejor educación debe tener como propósitos, de una parte, crear me-

¹⁶ Las cifras de este y del anterior párrafo están tomados de Perry (2012).

jores oportunidades de vida para que quienes viven en la sociedad rural se integren a la sociedad ejerciendo sus derechos como ciudadanos y, de otra, para que incrementen sus habilidades laborales de suerte que mejoren su productividad y sus ingresos. Una cabal salud supone no sólo la ausencia de las enfermedades individualmente consideradas sino el disfrute del bienestar asociado a las campañas de salud pública y en general a la satisfacción de las necesidades básicas empezando por una adecuada nutrición.

Ahora bien, para acumular capital humano de manera equitativa es cada vez mayor el consenso de que los esfuerzos deben concentrarse en una política para la primera infancia, porque:

“es ampliamente reconocido que la primera infancia es la fase de la vida más decisiva e importante para el desarrollo armónico y el bienestar del ser humano y de la sociedad. Las investigaciones en diversos campos del conocimiento han demostrado que, desde la gestación, los primeros años de vida son la base para el desarrollo biológico, psicológico, social y cultural, y por lo tanto requieren de una especial atención y cuidado de los Estados, la familia y la sociedad en general. En otras palabras, el adecuado desarrollo de la primera infancia es la base fundamental para el desarrollo humano en una sociedad” (Ramírez, 2008).

Priorizar el gasto en la infancia es, entonces, medida eficaz para cortar de raíz el ciclo inter-generacional de la pobreza y la exclusión puesto que de no hacerlo se seguirá construyendo una sociedad excluyente.

En relación con las razones económicas por las cuales es preciso invertir en la nutrición y educación de los infantes se ha dicho que *“las habilidades engendran habilidades y el conocimiento engendra conocimiento. Las ventajas iniciales se acumulan y las desventajas también”* (Heckman y Mastertov 2004, pág. 3. Traducción del autor). Razones por las cuales esos autores anotan que el gasto en el bienestar de los primeros años de vida de los niños es una buena inversión para el incremento de la productividad en la sociedad.

Desde luego, el énfasis en la política integral para la primera infancia se establece como la primera de las prioridades para la acumulación y la mejor distribución del capital humano en el sector rural, pero ello no excluye otros gastos públicos ya que para el cum-

plimiento del objetivo resulta también indispensable eliminar el analfabetismo; combatir la malnutrición y la desnutrición; y mejorar la cobertura y calidad de la educación rural, empezando por la universalización de la educación básica y progresivamente de la secundaria, procurando que la misma tenga una infraestructura física, pedagógica y tecnológica acorde con los particulares requerimientos de la sociedad rural.

Estos lineamientos sobre la acumulación del capital humano en la sociedad rural fueron debatidos por un grupo de técnicos¹⁷ que colaboró, entre fines de 2011 y principios de 2012, en el examen del Proyecto de Ley de Tierras y Desarrollo Rural y quedaron consignados en él, ya que en el artículo 83¹⁸ se señala que el Gobierno Nacional adelantará políticas públicas que acrecienten la acumulación del capital humano de los habitantes de la sociedad rural, promuevan la formación de capital social, incentiven la cobertura de la seguridad social y mejoren la infraestructura física en ellas existentes.

Así mismo, se establece que esas políticas públicas estarán focalizadas prioritariamente a la atención integral a la primera infancia; la eliminación del analfabetismo; la disminución de la desnutrición y la malnutrición; y las mejoras en la calidad y la cobertura de la educación (Art. 84), y que en un plazo no mayor de diez años a partir de la entrada en vigencia de la ley se implementará un programa educativo que garantizará los niveles de calidad y acceso comparables con los del sector urbano (Art. 85).

En relación con la cobertura de la educación y la formación técnica se establece que el Ministerio de Educación Nacional, en coordinación con el MADR, formulará un programa de universalización de la educación en las zonas rurales para garantizar, en ese mismo plazo, la cobertura universal de la educación hasta el grado 11 en el medio rural y generar procesos de articulación con la educación superior y la educación para el trabajo (Art. 88). Disposición que se complementa con la que prevé que el Ministerio de Educación Nacional y el MADR estarán obligados a elaborar una evaluación de la situación

¹⁷ Del cual hizo parte el autor de este trabajo y Juan José Perfetti y Jaime Tenjo Galarza, entre otros.

¹⁸ Como se señaló atrás, la numeración del articulado a que se hace referencia en este trabajo corresponde a la versión oficial del proyecto de octubre de 2012.

de la calidad y la pertinencia del sistema de educación rural enfocado en la oferta de educación superior orientado a temas de desarrollo rural (Art. 89).

En lo que respecta al Sistema Pensional Rural se prevé una evaluación de la situación actual del sistema de pensiones en el sector rural por parte del Ministerio de Salud y Protección Social y del MADR, en un plazo no mayor de un año contado a partir de publicación de la ley. Con base en dicha evaluación los dos ministerios, de manera coordinada, promoverán la adopción de políticas e instrumentos orientados a mejorar esa cobertura mediante la aplicación de mecanismos especialmente formulados para atender las condiciones particulares de la economía y de la población y las empresas del sector rural (Art. 96).

En lo referente a la formación y la capacitación para el trabajo, también se acogieron las recomendaciones del grupo técnico antes mencionado ya que en el artículo 92 se dijo que las instituciones de educación superior, el SENA, y las instituciones de educación para el trabajo y el desarrollo humano, apoyadas por el MADR, diseñarán e implementarán programas integrales de formación y capacitación basados en las necesidades específicas y condiciones particulares del sector rural y los requerimientos de la demanda de la economía.

Disposición esta última que se complementa con la creación, dentro del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA), del Subsistema Nacional de Formación y Capacitación Agropecuario, cuyo propósito será coordinar con las Universidades y otras Instituciones que tengan programas de educación superior, técnica o tecnológica en ciencias agrícolas, pecuarias, acuícolas, forestales y pesqueras y con el SENA en materia de capacitación y formación para el trabajo, la orientación de dichos programas en función de las demandas de conocimiento derivadas de la Agenda Nacional de Investigación, Desarrollo e Innovación y del Subsistema de Asistencia Técnica Agropecuaria (Art. 62).

Este Subsistema estará conformado por las Organizaciones de Cadena registradas en el MADR, por COLCIENCIAS, el SENA, el Ministerio de Educación, las universidades y otras instituciones que tengan programas de educación superior, técnica y tecnológica en esas ciencias, como también las agremiaciones de los profesionales respectivos (Art. 62),

quienes tendrán la obligación velar por la calidad y la pertinencia de los programas de formación y capacitación dirigidos a los técnicos, tecnólogos y profesionales dedicados a la prestación del servicio de asistencia técnica, en particular teniendo en cuenta la información generada en la Agenda Nacional de Investigación, Desarrollo e Innovación Agropecuaria (Art. 63).

Además, el Proyecto establece que el gobierno nacional tomará las medidas necesarias para garantizar la formación de capital humano altamente calificado en programas de maestría y doctorado para garantizar la capacidad de investigación, innovación y desarrollo tecnológico como motor del desarrollo productivo del sector rural. Para el efecto, en el término de un año contado a partir de la entrada en vigencia de la Ley, el Ministerio de Educación Nacional en coordinación con el MADR, elaborará un programa que involucre las metas, los mecanismos de operación y los recursos económicos necesarios para el fomento a la ciencia y la tecnología en el sector rural.

Como se puede ver, todos estos propósitos y lineamientos de política son altamente deseables si se quiere la transformación de las condiciones sociales del sector rural. Sobre ello existe un amplio consenso entre los conocedores del tema. La duda que surge es que hay quienes tienen poca confianza en la capacidad del MADR para coordinar, en sus condiciones organizacionales actuales, las tareas que le señala la Ley y se inclinan más bien por la creación de una entidad de desarrollo rural que se ocupe de estas materias dejando en cabeza del MADR sólo lo atinente a la producción agrícola.

B. El riego y la adecuación de tierras

Se estima que el país cuenta con 21,5 millones de hectáreas con vocación agrícola y silvoagrícola, de las cuales sólo se utilizan 4,9 millones (el 22,8% del total) para esas finalidades, mientras que la ganadería ocupa 39,2 millones de hectáreas cuando las que tienen vocación para ese uso son solamente el 53,8 % de ellas (Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014). Esta estructura del uso del suelo constituye un uso ineficiente de este factor de producción, a lo cual contribuye el hecho de que solamente 900 mil hectáreas cuentan con sistemas de riego cuando el área potencialmente irrigable es de 6,3 millones.

Si a ello se añade una baja tendencia a invertir, la poca calificación de la mano de obra, la falta de asistencia técnica y la escasa capacidad para prever y cubrir los riesgos asociados a los fenómenos climáticos y a las fluctuaciones de precios y de la tasa de cambio, fácil es entender la baja rentabilidad que caracteriza a la producción agrícola y el lento crecimiento de la misma.

En las nuevas perspectivas de la política comercial de Colombia se impone, entonces, proseguir una política que incremente la competitividad, a través de mejoras en la productividad y la reducción de costos para lo cual, bien concebida y manejada, la adecuación de tierras puede ser un valioso instrumento.

Entendida como la prevención de inundaciones, la regulación hídrica, el drenaje y el riego para la producción agrícola estos cuatro factores de la adecuación de tierras merecen consideraciones distintas, como se explica enseguida.

La prevención de las inundaciones, la regulación hídrica y el drenaje de grandes extensiones son actividades que por su naturaleza producen beneficios a grupos relativamente grandes de productores y mediante ellos se obtienen resultados económicos que se difunden por toda la sociedad, puesto que van más allá de las ganancias individuales de esos productores. Por ello, y porque tienen características de bienes públicos, en el sentido que a este término le da la teoría económica, ya que una vez ejecutadas esas obras no es posible limitar el beneficio de las mismas a algunos de los beneficiarios, parece adecuado que éstas sean actividades a cargo del Estado y que se financien con recursos de los presupuestos públicos.

El riego que se utiliza para la producción agrícola es, por el contrario, una actividad que, aunque a través de un proyecto único puede ser compartida por usuarios diversos, reparte los beneficios única y exclusivamente a sus beneficiarios directos.

Por ello la política de riego para la producción debería diseñarse de manera distinta al control de las inundaciones, la regulación hídrica y el drenaje, y ser vista en lo fundamental como una actividad privada que de manera diferencial -según el tipo de propietarios de que se trate- debe gozar del apoyo del Estado para el diseño de sus perspectivas,

para su planeación y para la ejecución de proyectos que hagan más eficiente el uso del agua y del suelo.

Bajo esta concepción, la política para los apoyos debe distinguir entre aquellos que se brinden para la ejecución de los proyectos a nivel extra predial de aquellos que se otorguen para desarrollar las actividades productivas al interior de los predios. Además para ello será preciso diferenciar a los beneficiarios entre los productores cuyo patrimonio es escaso de aquellos que tienen mejores condiciones en términos de la riqueza que han acumulado.

En principio parecería legítimo que el Estado brindara apoyos directos a los productores pobres para que, bajo ciertas circunstancias, desarrollen proyectos de riego de carácter asociativo. Esa transferencia de recursos públicos tiene lógica si se parte de la concepción que entiende que la superación de la pobreza rural y el crecimiento del sector agrícola pasan por dotar de activos físicos y financieros, y apoyar con asistencia técnica, a los pobres del campo.

Si se parte del principio de que los proyectos deben ser rentables para ser sostenibles, la justificación de los apoyos presupuestales para la adecuación extra e intra predial de las tierras a grandes propietarios es menos clara. Para este tipo de propietarios lo que se requiere es el diseño de mecanismos de financiación, de cooperación y de facilidades de pago para que los proyectos se puedan desarrollar como se explica en detalle más adelante.

Hecha esta distinción para los apoyos estatales a las obras extra e intra prediales, lo que también debería ser claro es que en ningún caso - se trate de pequeños o de grandes productores - el Estado debería tener a su cargo el pago de los costos corrientes para el manejo y la operación de los proyectos. La razón de ser de esta propuesta es muy clara. Si un proyecto de riego no genera a los beneficiarios suficientes ingresos para cubrir todos sus costos -incluido el uso del agua- y para obtener una rentabilidad razonable, no debería emprenderse y más bien los recursos públicos se deben dedicar a proyectos que sí lo sean.

No obstante la negación de la posibilidad de que se otorguen apoyos directos a los grandes productores para la realización de la inversión extra e intra predial, y que no se sub-

vencionen los gastos corrientes de esos proyectos, no limita la posibilidad de que se otorguen estímulos para la realización de iniciativas de esa naturaleza, en especial mediante formas novedosas de su apalancamiento financiero inicial y mediante el establecimiento de sistemas crediticios que tomen en cuenta el tardío rendimiento de esas inversiones y programen el repago de ellos de manera acorde con esa realidad.

En cuanto al apalancamiento financiero inicial se podrían considerar esquemas del siguiente tenor. Bien mediante líneas de crédito de Finagro a muy largo plazo, o haciendo uso del mercado de capitales, se podría promover que inversionistas privados estructuren y construyan proyectos contando con la decidida voluntad de los propietarios que aportarían sus tierras al proyecto a título de venta con un pacto de recompra de las mismas.

Terminadas las obras los estructuradores podrían a disposición de los propietarios las tierras adecuadas, para lo cual ellos tendrían la opción de pagar la diferencia de valor entre la tierra adecuada y la tierra inicialmente aportada, bien con sus recursos propios, bien subrogándose en la debida proporción en las obligaciones financieras en que incurrió el estructurador para construir el proyecto, o bien cediéndole parte de la tierra inicialmente aportada.

Ese esquema que operaría con incentivos y restricciones privadas sería muy atractivo, ya que el estructurador-constructor no podrían inflar los costos de la adecuación so pena de que no existiera demanda por la tierra adecuada y por lo tanto que el negocio no le resultara viable, mientras que los propietarios estarían atentos a que esos costos no fueran elevados y tendrían la opción de conservar el tamaño original de su propiedad o de reducirla según su apalancamiento financiero.

Es previsible que la demanda de los propietarios originales por la tierra adecuada sea inferior a la originalmente aportada a título de venta y, por lo tanto, lo que se observaría es una oferta de tierra adecuada para el uso de otros productores rurales o de nuevos empresarios que se vinculen a la producción agrícola.

Los detalles jurídicos y financieros tendrían que afinarse, pero sin duda estos principios podrían guiar la política de adecuación de tierras incrementando la vinculación de capi-

tales privados a las actividades agrícolas, evitando la simple búsqueda de rentas a través de este tipo de proyectos e incrementando la productividad sectorial y la competitividad de esas actividades.

Más allá del diseño detallado de esta política, y del apoyo a la actividad inicial de la estructuración de los proyectos, el gobierno podrían concurrir al éxito de ella estimulando la constitución de las empresas estructuradoras-constructoras, suministrando información sobre áreas potenciales a adecuar que considere de interés por razones estratégicas, y aportando recursos para los estudios de prefactibilidad de los proyectos, como parte de la información pública necesaria para la transformación productiva del sector.

El aporte para los estudios de prefactibilidad de los proyectos y la información sobre las áreas estratégicas podrían constituirse en el capital semilla de alianzas público-privadas para promover el riego y la adecuación de tierras, aun cuando esas alianzas no deberían tener como finalidad el desarrollo específico de los grandes proyectos individualmente considerados pues, como se ha argumentado, esta debería ser una actividad exclusivamente privada.

Con estas ideas como referente a continuación se comenta el contenido del título V del Proyecto de Ley Sobre Tierras y Desarrollo Rural en que ha venido trabajando el Ministerio de Agricultura¹⁹.

El proyecto establece bien la distinción entre el órgano rector de la política²⁰, el órgano ejecutor de la misma (que sería el Incoder) y los organismos ejecutores de los proyectos que serían las personas naturales o jurídicas, **públicas o privadas** (subrayado fuera de texto), autorizadas para la construcción, la administración y la operación de los mismos (Arts. 103-105).

¹⁹ Nuevamente, la numeración del articulado que de aquí en adelante se menciona corresponde a la versión oficial del proyecto que existía en octubre de 2012.

²⁰ Que se propone quede en manos de la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (Upra) del Ministerio de Agricultura.

No obstante, es preciso preguntar por qué se establece que el Incoder quede con la facultad de elaborar los estudios de prefactibilidad, factibilidad y diseño de los proyectos, cuando es más deseable que, en aras de la especialización de sus funciones y de minimizar riesgos morales, tales estudios puedan ser contratados con firmas privadas. En búsqueda de la eficacia y la eficiencia la principal función de Incoder debería ser promover las obras de adecuación de tierras de acuerdo con las metodologías establecidas por la Upra y sus funciones administrativas sobre estas materias deberían ser mínimas. También deberían ser funciones del Incoder verificar que se cumplan las normas técnicas en la construcción, manejo y operación de los distritos de riego sin intervenir en su administración.

De igual manera resulta inconveniente que se abra la posibilidad de que entidades públicas construyan los proyectos, cuando son bien conocidas las serias limitaciones de estas entidades para esos propósitos²¹ por las dificultades presupuestales y administrativas que pondrían presentarse. Además, esa posibilidad es incongruente con el segundo inciso del parágrafo 1º del artículo 111 que dice que *“Ningún distrito de adecuación de tierras será construido ni administrado por el Estado”*. Tampoco es clara la conveniencia de que Incoder sea la única entidad encargada de generar iniciativas de adecuación de tierras cuando se trate de distritos de pequeña escala (Art. 110).

La dicotomía entre la aprobación de los proyectos de mediana y gran escala que se deja en cabeza de la Upra, y los de pequeña escala que queda en cabeza de Incoder, no parece tener una justificación. Parecería mejor que todas esas aprobaciones se limitaran a verificar que los proyectos se enmarcan dentro de los criterios definidos por la Upra como entidad rectora; que cumplen con los criterios de financiación que se establezcan para otorgar los apoyos estatales a los pequeños productores; y que la aprobación que se necesite para su inicio quede en cabeza del Incoder en todos los casos.

Sin embargo, esas aprobaciones no deberían constituirse en una evaluación de la viabilidad económica de los proyectos de los grandes productores, puesto que bajo la propuesta que aquí se ha esbozado esa sería una decisión privada que no involucraría recursos es-

²¹ Más allá de la falta de transparencia y el control de los costos.

tatales y, por lo tanto, tendría un tratamiento de aprobación similar al de un proyecto de construcción de vivienda urbana, en donde el Estado verifica que esas iniciativas cumplen las reglamentaciones y limitaciones sobre uso del suelo pero no se inmiscuye para nada en los aspectos económicos de los proyectos en cuanto a su financiación y su rentabilidad.

Tampoco parece tener justificación que el Incoder designe el órgano ejecutor del proyecto (Art. 112), puesto que si se trata de un proyecto de gran escala, bajo los principios aquí señalados, no habría recursos públicos involucrados y porque como correctamente se señala en el inciso segundo de dicho artículo *“Cuando el organismo ejecutor sea una persona natural o jurídica de derecho privado, no existirá solidaridad por el Estado en la ejecución del proyecto, ni en las responsabilidades que se deriven del desarrollo del mismo”*. La iniciativa privada debería ser libre de escoger el ejecutor de los proyectos previéndose que se cumplan las regulaciones y las limitaciones previstas en las licencias de construcción de los proyectos.

Bajo los principios propuestos en este escrito no habría lugar a la recuperación de las inversiones por parte del Estado, por cuanto cuando se trate de proyectos de pequeños productores las obras serían con cargo al presupuesto público y cuando se trate de proyectos que beneficien a grandes productores no habría lugar a esos apoyos.

Sin embargo, si se accediera a que estos últimos apoyos se otorguen es necesario precisar el alcance del artículo 115 para establecer que las obras intra prediales, al igual que los costos de operación, no serán a cargo del Estado y que la recuperación de los gastos extra prediales deberían guiarse por criterios de equidad estableciéndose para ello que esa recuperación fuese marginalmente creciente a medida que aumentase el tamaño del predio beneficiado.

C. Asistencia técnica

En la nueva concepción del desarrollo rural la asistencia técnica es uno de los instrumentos para elevar la productividad y la competitividad sectorial y de esa manera mejo-

rar la rentabilidad de la producción agrícola, en especial la de los pequeños productores a quienes se les debería suministrar gratuitamente dada su limitada capacidad de pago para estos fines. La oferta de asistencia técnica gratuita para los pequeños productores puede generar externalidades positivas, las cuales se pueden propagar en el sector como un bien público (en el estricto sentido económico). A manera de ilustración, la asistencia técnica gratuita para los pequeños productores puede generar nuevas innovaciones debido a la retroalimentación que hacen los pequeños productores a los centros de investigación, esta transferencia de conocimiento es un bien público, el cual puede beneficiar en un futuro, tanto al pequeño como al gran productor, de unas nuevas prácticas en la asistencia técnica.

Con ello como mira, el nuevo concepto de asistencia técnica rebasa la idea de la transferencia tecnológica como la simple transmisión de conocimientos desde los centros de investigación y experimentación hacia los productores como receptores pasivos de ese conocimiento.

Bajo el nuevo paradigma la asistencia técnica se entiende como *“las diferentes actividades que se realizan para proveer la información y servicios que necesitan y demandan los agricultores y otros actores del sistema de innovación, para ayudarlos a desarrollar sus capacidades técnicas, organizacionales y de gestión”* (Aguirre, 2012), de tal manera que se mejore su calidad de vida y bienestar.

Para amoldarse a ese paradigma, la política colombiana de asistencia técnica debe superar la visión de corto plazo que ha caracterizado, en los últimos 25 años, la incesante creación y supresión de entidades sin dejar impactos duraderos sobre la productividad agrícola (*véase* anexo). Ello ha sido el producto del adanismo de las administraciones y la falta de continuidad de los programas y proyectos, de la ansiedad por obtener resultados a muy corto plazo, y de la precariedad de las asignaciones presupuestales.

Por ello hoy en día no existe un sistema nacional de asistencia técnica y la cobertura de lo que existe es muy baja como se puede ver en el Cuadro 1.

Cuadro 1. ASISTENCIA TÉCNICA Y LA COBERTURA

Productores según tamaño de la Unidad Agrícola Familiar - UAF	Porcentaje de cobertura de la asistencia técnica
-0,25	20,1
0,25-1	38,2
1-2	35,3
2	17,5

Fuente: Con base en Perry (2012).

La creación de un sistema para superar ese estado de cosas supone reorientar las acciones de política para que la asistencia técnica:

- ❑ No sea solo un proceso de transmisión de conocimientos sobre la tecnología de la producción agrícola, sino que se constituya además en un acompañamiento a las capacidades organizativas, la comercialización de los productos y las políticas públicas para la sociedad rural.
- ❑ Se construya localmente y cuente con la activa participación de los productores en todo el proceso de la innovación tecnológica.
- ❑ Se organice para que a ella puedan tener acceso los productores con independencia de su capacidad económica.
- ❑ Se preste gratuitamente a los pequeños productores, mediante la asignación de los recursos presupuestales al MADR y con la cofinanciación de los municipios.
- ❑ Evalúe los impactos de los proyectos no sólo desde una perspectiva legal y financiera sino que mida su contribución al incremento de la producción, la generación de ingresos y el bienestar de la población rural.
- ❑ Desarrolle proyectos que cuenten con el tiempo suficiente para obtener resultados verificables y replicables.
- ❑ Conforme redes de aprendizaje e intercambio de conocimientos.
- ❑ Controle la calidad de los prestadores del servicio, evitando que exista captura de rentas a través de proyectos de escaso impacto para el bienestar de los productores rurales.

Muchas de esas recomendaciones se recogen en el Proyecto de Ley de Tierras y Desarrollo Rural, ya que en su artículo 45²² se ordena crear el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA), cuyo objetivo será mejorar la productividad y la competitividad del sector agropecuario y garantizar la seguridad alimentaria del país, a través de la generación y el uso de conocimiento y estará conformado por los subsistemas nacionales de Investigación y Desarrollo Agropecuario, Asistencia Técnica Agropecuaria y de Formación y Capacitación Agropecuaria (Art. 46).

El Subsistema Nacional de Investigación y Desarrollo Agropecuario tendrá como objetivo coordinar, mejorar, optimizar y focalizar la capacidad que tiene el país en materia de investigación y desarrollo tecnológico para el sector agropecuario; estará conformado por las instituciones que hacen parte de las organizaciones de cadena del MADR y las instituciones de investigación y desarrollo identificadas por las cadenas como relevantes para producir soluciones tecnológicas o aprovechar oportunidades de mercado por parte de los productores agropecuarios y agroindustriales (Art. 47); y, estará bajo la dirección del MADR que será la entidad responsable de coordinar la Agenda Nacional de Investigación, Desarrollo e Innovación para el sector (Art. 48). A cargo de Corpoica quedará la coordinación de la plataforma de gestión y su sistema de información (Art. 49).

El Subsistema Nacional de Asistencia Técnica Agropecuaria estará integrado por las instituciones, políticas y herramientas del Estado que tienen como finalidad ordenar, articular, planificar, regular y facilitar el acceso de los productores rurales a los servicios de asistencia técnica (Art. 51); será coordinado por el MADR y en él participarán INCODER, CORPOICA, SENA, los Consejos Seccionales de Desarrollo Rural (CONSER), los Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial (CPGA), las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria (UMATA), o quienes hagan sus veces, y por los Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDR). Corpoica será el soporte técnico del Subsistema y deberá crear los mecanismos para que el conocimiento generado por el Subsistema Nacional de Investigación y Desarrollo llegue a los productores, en el marco de la Agenda (Art. 52).

²² Como se dijo antes, la numeración del articulado a que se hace referencia corresponde a la versión oficial del proyecto de octubre de 2012.

Además se prevé que el Subsistema Nacional de Asistencia Técnica Agropecuaria apoye la prestación del servicio de asistencia técnica a todos los productores del país, dando prioridad a subsidiar la prestación del servicio para los pequeños y medianos productores (Art. 53).

El proyecto establece que todos los municipios deberán elaborar anualmente los Planes Generales de Asistencia Técnica Agropecuaria, los cuales serán concertados en las instancias locales y presentados al respectivo CONSER, como requisito previo a la solicitud de cofinanciación por parte de la Nación (Art. 58).

La financiación de la Asistencia Técnica estará a cargo de los municipios, que para ello contarán con la cofinanciación de los departamentos y de la Nación. Además podrán concurrir al financiamiento todas las fuentes público-privadas, fondos parafiscales y de regalías, y recursos propios de los productores. Finalidad para la cual se prevé que el MADR y el DNP deberán incluir, todos los años, en los proyectos de Presupuesto General de la Nación los recursos necesarios para cumplir con los aportes de la Nación, y que las partidas presupuestales incluidas en los proyectos de presupuesto de inversión se incrementarán progresivamente hasta alcanzar la cobertura del servicio de asistencia técnica rural en todos los municipios del país (Art. 55). Para lo cual se establece que la cobertura de la asistencia técnica alcanzará el 60% en el 2015 (Art. 57) y será universal en todos los municipios del país a partir del año 2017.

Para asignar los recursos de cofinanciación a los departamentos y municipios se tendrán en cuenta las prioridades de la política pública, sus capacidades financieras, el esfuerzo fiscal, la calidad de los planes de asistencia técnica, la racionalidad económica de los costos y los resultados de las evaluaciones de la prestación del servicio en años anteriores (Art. 56).

El servicio deberá ser contratado con las entidades prestadoras del servicio de asistencia técnica agropecuaria - EPSAGRO (Art. 59), para lo cual ellas deberán inscribirse en el Registro Único Nacional de Oferentes del Servicio de Asistencia Técnica cuya elaboración y actualización será competencia del MADR (Art. 60), al cual se le asigna la responsabilidad de reglamentar la prestación del servicio de manera que garantice el

acceso de los pequeños y los medianos productores, la calidad y pertinencia del servicio, la eficiencia y eficacia del mismo (Art. 61).

Resumido así el texto del Proyecto de Ley en lo referente a la asistencia técnica se debe concluir que recoge muchas de las recomendaciones de los expertos, aun cuando es de observar las enormes responsabilidades que se le asignan al MADR frente a sus actuales debilidades organizacionales y a su funcionalidad.

Asuntos adicionales sobre el proyecto que merecen especial atención son el efectivo cumplimiento de la asignación de los recursos presupuestales en él previstos; la política que se lleve a cabo para que la asistencia técnica sea gratuita solo para los pequeños productores; el marco organizacional que se diseñe para que todos los productores, pero en especial los pequeños, participen en la gestación, la aprobación, el diseño y el desarrollo de los proyectos; y, la manera en que interactuaran las UMATAS y las EPSAGROS sin que se presenten interferencias o duplicación de esfuerzos entre estas entidades. También sería deseable que el proyecto contemplara, bajo condiciones de transparencia, la libre concurrencia de las entidades territoriales, los gremios y otros entes privados, para que presten el servicio de asistencia técnica.

D. Medidas sanitarias y fitosanitarias y sostenibilidad ambiental

La política de sanidad e inocuidad de la producción agrícola que gobierna el sistema de medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF), existentes en la actualidad en Colombia es, en muy buena parte, el resultado del diagnóstico y las recomendaciones que quedaron consignadas en el documento Conpes No. 3375 de septiembre de 2005.

En ese documento se partió, acertadamente, de que las medidas sanitarias y fitosanitarias contribuyen al desarrollo nacional en general, y en particular al de la agricultura, al proteger la salud de las personas, de los animales y de las plantas; al disminuir las pérdidas que ocasionan las enfermedades transmisibles por alimentos y las plagas y los costos de su control; y al ampliar las posibilidades de exportar alguno de los bienes producidos internamente como carne, lácteos, hortalizas, frutas, huevos, miel de abejas y

alimentos pre cocidos, entre otros, cuya oferta exportable se ve limitada al no contar con la admisibilidad sanitaria en algunos mercados y al enfrentar dificultades serias para obtener la misma por los problemas existentes en las áreas de sanidad animal y vegetal. Consideraciones a las que, se dijo entonces, debía agregarse el desconocimiento del estatus sanitario para la mayoría de los productos y la carencia de estrategias para mitigar los respectivos riesgos.

A esos limitantes, que se podrían denominar estructurales, se añadía que la estructura organizacional existente para el manejo del Sistema de MSF estaba constituida por entidades débiles que operaban de manera desarticulada, tanto inter como intra sectorialmente; que no tenían una clara definición de sus competencias; que privilegiaban, al cumplir sus funciones, más el esfuerzo de control que la prevención; y que no dedicaban recursos para incrementar el acceso de la producción agrícola a los mercados internacionales.

Con base en ese diagnóstico el documento Conpes 3375 sostuvo que el Sistema de MSF debería cubrir todas las actividades de la cadena agroalimentaria, basarse en el análisis de riesgos, fortalecer las acciones preventivas, ampliar las actividades de vigilancia y control, incluir su componente científico, y mejorar el funcionamiento de las entidades encargadas de su operación.

Sobre lo cual se enfatizó en la importancia de basar el Sistema de MSF en el análisis de los riesgos, su evaluación, su manejo y la difusión de ellos y se definió que los principios que sustentarían la política de sanidad e inocuidad de los alimentos serían:

- ❑ La protección de la salud y la vida de las personas, los animales y las plantas y la preservación de la calidad del medio ambiente.
- ❑ El uso del Sistema de MSF como instrumento para facilitar el comercio y evitar barreras injustificadas al mismo.
- ❑ La operación del Sistema de MSF con base en la armonización de las políticas de las entidades que lo integran.

- ❑ La prevención y control de los riesgos a lo largo de toda la cadena agroalimentaria.
- ❑ El desarrollo e implementación de las medidas con base en la aplicación del análisis de riesgo.
- ❑ Operar bajo principios de transparencia para propiciar la participación de todos los agentes interesados.

Principios que sirvieron para establecer, en dicho documento Conpes, como líneas estratégicas de la política las siguientes:

- ❑ Proteger la salud y la vida de las personas, los animales y las plantas, y preservar la calidad del medio ambiente.
- ❑ Facilitar el comercio, evitando que las MSF creen barreras injustificadas al mismo.
- ❑ Operar con base en la armonización de las políticas de los diferentes sectores involucrados en su manejo, principalmente agricultura, salud pública, medio ambiente, y comercio; la integración de las actividades de todas las entidades nacionales, regionales y locales competentes, y la coordinación con el sector privado con el fin de garantizar un estándar sanitario único a nivel nacional.
- ❑ Prevenir y controlar los riesgos sanitarios a todo lo largo de la cadena agroalimentaria.
- ❑ Basarse en la aplicación del análisis de riesgo.
- ❑ Operar con la mayor transparencia posible, de manera que los interesados puedan acceder y participar oportunamente en los procesos de desarrollo e implementación de las MSF.

Líneas estratégicas a partir de las cuales se decidió:

- ❑ Recomendar a los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural, de Protección Social, de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en coordinación con el Ministe-

rio de Hacienda y el DNP, la programación y el aseguramiento de los recursos financieros necesarios para la implementación de la política.

- ❑ Solicitar al Ministerio de Protección Social y al INVIMA la formulación y la actualización de los proyectos de inversión necesarios y adelantar los trámites para inscribirlos en el Banco Nacional de Programas y Proyectos de Inversión- BPIN de acuerdo con las actividades y metas planteadas en el documento.
- ❑ Solicitar a los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural, de Protección Social y Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, preparar y tramitar los proyectos de carácter legal necesarios para realizar los ajustes normativos e institucionales incluidos en la política.
- ❑ Solicitar a los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural, de Protección Social, Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, al INVIMA y al ICA, concertar con los gremios de la producción agroalimentaria del país la elaboración e implementación de estrategias dirigidas a la consecución de recursos financieros complementarios a los del presupuesto nacional y de apoyo técnico para el desarrollo de esta política conforme a las metas establecidas.
- ❑ Solicitar al Consejo Nacional de MSF la realización del seguimiento y la promoción de la política y del Plan de Transición, y presentar al CONPES informes periódicos de su ejecución y evaluación.
- ❑ Solicitar al Programa de Renovación de la Administración Pública - PRAP, y al Departamento Administrativo de la Función Pública - DAFP - apoyar las acciones de reestructuración de las instituciones del Sistema, conforme a los requerimientos técnicos identificados para la ejecución de la política.

Transcurridos siete años desde cuando se diseñó esa política y se tomaron esas decisiones, el DNP contrató con Fedesarrollo su evaluación, para lo cual se elaboró un documento (Perfetti *et al.*, 2012) en el que se analizó el desempeño del Sistema de MSF

y de cada una de las entidades que lo conforman desde un punto de vista gerencial²³, técnico²⁴ y operativo²⁵.

Como resultado de esa evaluación se concluyó que:

- ❑ Se han producido positivos avances en el funcionamiento del Sistema de MSF al existir una mejor articulación de las entidades que lo integran.
- ❑ La Comisión de MSF creada como máxima autoridad de coordinación y ejecución de las políticas de sanidad e inocuidad de los alimentos tiene debilidades.
- ❑ Se ha progresado positivamente en la implementación del enfoque del análisis de riesgo, aun cuando la comunicación y la difusión sobre ellos es aun deficiente.
- ❑ Se ha avanzado en el reconocimiento del estatus sanitario del país en cuando a la sanidad animal, pero los avances en materia de declaración de zonas libres de plagas está muy atomizados cuando se les compara con el control de las enfermedades pecuarias.
- ❑ Falta información que permita determinar con más precisión los avances sobre el control de la inocuidad de los alimentos.
- ❑ Por lo que hace a la admisibilidad de los productos nacionales en los mercados externos, se logró determinar un incremento en el acceso sanitario de nuevos productos y

²³ Que incluye aspectos funcionales del Sistema como la descripción y el estudio de las interacciones y los intercambios entre sus componentes y aspectos dinámicos como el estudio del conjunto del Sistema.

²⁴ Basado en el análisis de riesgo del conjunto del Sistema, el cual incluye la evaluación del riesgo, la gestión del mismo, orientada hacia la prevención, y la divulgación apropiada de esa información, y también la admisibilidad sanitaria por parte de los países y los mercados externos.

²⁵ En el cual se evalúa la implementación de la política en la práctica y en particular en las cadenas priorizadas (carne, leche, hortalizas y frutas).

a nuevos destinos. Ello no se refleja aún en una expansión de las ventas a esos mercados, excepto en la cadena de frutas y hortalizas.

- ❑ En lo referente a la salud pública se evidenció que es menos costosa la prevención de las enfermedades transmisibles por alimentos que las acciones reactivas frente a las mismas, y que los consumidores están dispuestos a pagar por la inocuidad de los alimentos lo cual facilita el manejo de los productos.

Con base en esos hallazgos las principales recomendaciones del estudio de Perfetti *et al.*, (2012) son:

- ❑ Fortalecer la Comisión de MSF de tal forma que se establezca una agenda temática a corto, mediano y largo plazo a fin de orientar el Sistema. Para ello se hace necesario: a) rediseñar su secretaría técnica; b) precisar quiénes pueden asistir a sus reuniones para evitar la sucesiva delegación de esa responsabilidad y que ella recaiga cada vez en funcionarios con menor capacidad de decisión; c) hacer seguimiento al cumplimiento de las decisiones que se adopten en relación con la agenda que se defina; d) precisar sus funciones para que no solamente sirva como instancia de coordinación de las entidades que integran el Sistema MSF sino para hacer que las decisiones se cumplan por quienes tienen la obligación de ello; y, e) posibilitar que lidere la constitución de un sistema de información que sirva de insumo para la toma de decisiones de política.
- ❑ Ampliar la representatividad de la Comisión de MSF, invitando a participar en ella a representantes de las entidades territoriales y a instituciones del sector privado.
- ❑ Seguir progresando en el enfoque integral de Sistema de MSF, mediante la delegación de algunas funciones de inspección, vigilancia y control por parte del Invima en las entidades territoriales de salud y en el ICA; la ampliación de la cobertura territorial del ICA para que pueda, entre otras cosas, certificar buenas prácticas; la tercerización de laboratorios en el tema fitosanitario.
- ❑ Fortalecer la operación de las entidades mediante la ampliación de los profesionales que apoyan las acciones de inspección, vigilancia y control, y la vinculación formal

del personal que trabaja mediante contratos de prestación de servicios; mejorar la capacidad técnica del recurso humano vinculado a las tareas del Sistema de MSF y establecer programas de capacitación continua para el mismo.

- ❑ Mejorar el sistema de información mediante la recopilación, el procesamiento y el uso de la misma.
- ❑ En relación con la evaluación del riesgo es preciso coordinar las acciones del ICA - que tiene a su cargo la evaluación del riesgo de la sanidad animal y vegetal - y de la Unidad de Evaluación de Riesgos para la Inocuidad de Alimentos (UERIA) - que evalúa la inocuidad de los alimentos - con el fin de asegurar un enfoque integral de la cadena alimentaria en el desarrollo de estudios de evaluación de los riesgos de inocuidad.
- ❑ Con el fin de seguir profundizando la presencia en los mercados internacionales se requiere articular las políticas de admisibilidad sanitaria y admisibilidad comercial, mediante un trabajo conjunto de las entidades del Sistema de MSF, del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el sector productivo.
- ❑ Lograr el pleno reconocimiento internacional de Colombia como un país libre de aftosa y continuar actualizando la información sobre las plagas de las especies vegetales, tanto para fortalecer la ampliación del mercado externo, como para procurar las mejores condiciones del consumo de alimentos en el mercado interno.

Como se deduce de la lectura de estas recomendaciones ellas apuntan a perseverar en el camino que se trazó en el Conpes 3375 y fortalecer organizativa, técnica y financieramente a las entidades que integran el Sistema MSF, sin que para ello se requieran profundos cambios legales.

Como complemento al logro de la sanidad e inocuidad de la producción agrícola, un elemento al que las políticas públicas deben prestar especial atención es al de los impactos ambientales asociados a esa producción, tanto para prevenir y desestimular los manejos no amigables con la naturaleza, como para advertir, prevenir y minimizar la manera como esos riesgos pueden limitar la oferta exportable.

Ello supone dedicar esfuerzos para generar conocimientos sobre los costos ambientales de la producción agrícola y sus modalidades (Altieri *et al.*, 2000); incluir esos impactos en los procesos de planificación de la política agrícola; y, establecer prácticas que no atenten contra el buen uso de los recursos naturales.

Para lo cual deberían analizarse los lineamientos contenidos en el Plan Estratégico Ambiental del Sector Agropecuario -PEASA- que tuvo como objetivos *generar una cultura de uso y manejo sostenible de los agroecosistemas y su biodiversidad; fortalecer el componente ambiental en las cadenas productivas; y, dotar al componente ambiental de instrumentos de planificación, de gestión, técnicos y financieros* (Ministerio de Agricultura, 2008).

E. Información²⁶

Una oferta de información de calidad²⁷ a bajo costo, unida a una eficiente institucionalidad para generarla y estimular su uso, incrementa el intercambio de bienes y servicios y, por lo tanto, es un vehículo para incrementar el tamaño del mercado, las economías de escala y el crecimiento sostenible de la producción. Por el contrario, la falta de información incrementa la incertidumbre y los riesgos y por esa vía limita el crecimiento productivo.

En el caso específico de la agricultura colombiana, en donde son especialmente apremiantes las necesidades de su transformación por las razones que se explicaron atrás, este proceso debe ir acompañado de la tecnificación de las actividades productivas y comerciales y de una mejor valoración de los riesgos a que está sometida la producción agrícola expuesta a la competencia internacional²⁸.

²⁶ Esta sección es una síntesis muy apretada del trabajo “Información para la toma de decisiones, la modernización y la competitividad del sector agropecuario colombiano” que Perfetti et al., prepararon para el Programa Midas, el cual contiene un desarrollo completo del tema y la argumentación rigurosa de muchos de los aspectos que aquí se mencionan de manera esquemática en razón de la brevedad.

²⁷ La cual está referida a su exactitud, oportunidad, especificidad y pertinencia.

²⁸ Riesgos que incluyen, entre otros, las variaciones de precios internacionales, la volatilidad de la tasa de cambio y las regulaciones sobre el comercio internacional de bienes y servicios.

Para posibilitar la tecnificación de los procesos productivos se requiere conocer las opciones tecnológicas, sus costos alternativos y la oferta disponible de ellas. El mejor conocimiento de los mercados de productos implica conocer las tendencias del consumo de los bienes a producir y las fuentes de la competencia nacional e internacional en materia de precios y de calidades. De igual manera, es preciso conocer la oferta de mano de obra, su capacitación, su movilidad y sus costos.

Además, para una mejor orientación de la política pública por parte del Estado se exigen conocimientos sobre las condiciones en que se desenvuelve la producción nacional en relación con las áreas sembradas, su composición, la formación de precios, el uso de tecnologías, entre otros factores, y también sobre las variables internacionales que inciden en la competitividad de la producción nacional.

Ese panorama, que muy brevemente, se puede resumir diciendo que en las nuevas condiciones que afronta la producción agrícola colombiana se necesitan mayores conocimientos sobre los procesos productivos y sobre la comercialización, y sobre las variables internacionales que afectan a unos y a otra, implica unas necesidades de información mucho más exigentes de las que se necesitaban en una agricultura cerrada como la que existió en el país hasta principios de los años 90 del siglo XX²⁹.

La generación de esa información es costosa y mucha de ella una vez producida y difundida tiene la característica de los bienes públicos en el sentido que da a ese término la teoría económica, según se explicó en la sección 1.1 de este trabajo. Por ello se hace necesario definir una política pública en donde se establezca una guía para la generación y el uso de la información sobre el funcionamiento de la agricultura y, más específicamente, sobre las variables que influyen en el proceso de toma de decisiones por parte de los productores agrícolas.

²⁹ En la economía cerrada la certeza de los precios de sustentación y la inercia del proceso productivo a que ellos conducían, hacían menores esas necesidades de información, aun cuando desde luego los productores podían sacar provecho de su mejor conocimiento sobre el costo de los bienes de capital y de los insumos.

El eficaz y eficiente diseño de esa política pasa, de una parte, por conocer las limitaciones que hoy existen a la hora de producir y difundir esa información, y, de otra, por precisar las razones que gobiernan su demanda y su uso.

Según Perfetti *et al.*, (2007), la oferta de información sobre la agricultura existente en Colombia es limitada y se caracteriza por su heterogeneidad ya que en ella conviven el atraso y la modernidad, el rigor estadístico con las estimaciones subjetivas, la investigación objetiva con la investigación restringida, la generación de datos con la existencia de subsistemas de información, y el acceso restringido con el acceso universal y abierto.

Todo eso llevó a concluir que:

“en la actualidad el país no cuenta con una estructura integral de estadísticas continuas, congruentes, confiables, oportunas, disponibles, accesibles y con cobertura y desagregación suficientes en dimensiones críticas para el desarrollo presente y, especialmente futuro, de la agricultura colombiana. En otras palabras, la base de información disponible actualmente para un desarrollo agrícola moderno y dinámico es precaria, limitada e incompleta lo que se constituye en una fuerte restricción o limitante de cara al futuro” (Perfetti, 2008, págs. 16-17).

En lo que respecta a la demanda de información el análisis de los datos de una encuesta preparada, en el marco del trabajo citado, por IQuartil (2008) permitió señalar que:

- ❑ Los productores del sector agrícola toman muchas de sus decisiones con base en información que obtienen a través de canales informales (vecinos, amigos, parientes u otros).
- ❑ La información formal³⁰ es poco consultada por los productores y aun por quienes trabajan en actividades conexas (técnicos e investigadores).

³⁰ Definida como la que se produce por entidades gubernamentales, por entidades privadas especializadas o por los gremios.

- ❑ Tanto los productores como otros actores del mundo agrícola consideran, sin embargo, que la información es de baja cobertura y difícil acceso.
- ❑ El escaso uso de la información es común a pequeños y grandes productores e incluye la que se produce a través de canales institucionales como el Sistema de Información de Precios del Sector Agropecuario (SIPSA) y la Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA).
- ❑ La información que se considera más útil es aquella de tipo comercial (referida a los precios y las ventas de los productos) y la de orden técnico (solución de consultas).

Sin embargo, al señalar esas carencias se debe reconocer que, apalancados por los recursos parafiscales, algunos gremios han promovido el diseño de subsistemas de información de calidad que ahonda más la brecha entre la información general disponible y esa información privada.

Para hacer frente a la escasa generación de información y al poco uso que de ella se hace, en el estudio de Perfetti *et al.*, (2007) se propuso la creación de un Programa Nacional de Información Agropecuaria y del Sistema Nacional de Información Agropecuaria.

Con el Programa se buscaría crear la institucionalidad necesaria para que la información sea considerada instrumento esencial de la política sectorial y base fundamental de la toma de decisiones de los agentes, mediante un proceso de cambio en la valoración, percepción, generación, acceso y uso de ella. Mientras que el Sistema de Información se constituiría como el elemento central de la oferta de información pública sobre la política sectorial.

Los principios bajo los cuales se desarrollaría el Programa apuntan a una mayor y mejor valoración social de la información como medio para expandir el mercado de productos agrícolas; a promover su uso para mejorar la toma de decisiones de los productores; a entender que ella es base insustituible de una mejor competitividad; a la necesidad de que se requiere una institucionalidad para la generación, la difusión y el uso de la información, más allá de la producción de información estadística; que es función y deber

del Estado promover la creación y el desarrollo del mercado de la información en la que confluyan como oferentes instituciones públicas y privadas y como demandantes el Estado mismo, los productores y los investigadores de la realidad agrícola del país.

En el estudio que sirve de base a esta síntesis se expone detenidamente cuál debería ser la estrategia del Programa, su alcance específico, sus ejes estratégicos y su estructura organizativa. Es claro que esas propuestas están debidamente sustentadas y que aun cuando discutibles en algunos de sus detalles deben ser consideradas de manera integral como se explica más adelante.

El segundo componente de la propuesta es la creación del Sistema Nacional de Información Agropecuaria para Colombia que se define como:

“Un conjunto de componentes, recursos, métodos y herramientas articulados lógicamente y operativamente para recolectar, sistematizar, procesar, analizar y difundir información y datos acerca del sector agropecuario con el fin de apoyar la toma de decisiones calificadas de sus usuarios y que cuenta, además, con mecanismos de retroalimentación” (Perfetti, 2007).

Para lo cual el Sistema se concibe no como un conjunto de estadísticas sobre la estructura productiva agrícola, o sobre los precios, sino que debería tener información sobre la cartografía, la climatología, la tecnología, los canales de comercialización, entre otros aspectos.

No cabe duda de que esas propuestas constituyen un valioso instrumento para la valoración, la generación, la difusión y el uso de la información sobre la producción agrícola como parte del proceso de la transformación rural, y así lo entendió el grupo de técnicos que, como se señaló anteriormente, colaboró en el examen del Proyecto de Ley de Tierras y Desarrollo Rural entre fines de 2011 y principios de 2012.

Al interior de ese grupo se acogieron muchos de los elementos que se dejan esbozados para crear el Sistema Nacional de Información Agropecuaria y el Programa Nacional de Información Agropecuaria. Sin embargo, en la versión final del Proyecto elaborado por el MADR esas iniciativas fueron acogidas sólo de manera parcial y se fragmentaron.

En efecto, el artículo 13 se acoge la idea de diseñar un sistema integral de información estadística y geográfica. Coordinación que se le asigna como obligación al MADR en coordinación con el DNP, el DANE, el IDEAM, el IGAC y los sistemas de información de las entidades que administran los recursos naturales no renovables.

También se acoge la idea de promover la demanda y el uso de la información por parte de los productores y sus organizaciones a través de la masificación del uso de las Tecnologías de Información y Comunicación - TIC, apropiadas para el sector (Art. 13). Para esos fines se crea el Consejo Nacional de Estadísticas Agropecuarias que será el órgano encargado de dictar los lineamientos para la generación, el procesamiento y la difusión de información de referencia del sector y estará integrado por los viceministros de Agricultura y Desarrollo Rural y de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, los subdirectores del DNP y del DANE, y por los directores generales del IGAC y del IDEAM (Art. 14).

Sin embargo, en el Proyecto de Ley se echa de menos un marco global de políticas -y no sólo de acciones específicas³¹- para la generación, la difusión y el uso de la información en donde se precisen las responsabilidades del Estado, las que les correspondan a los sectores privados vinculados directamente o no a las actividades productivas agrícolas, los lineamientos institucionales que debería guiar el Sistema, su organización más allá de la creación del Consejo Nacional de Estadísticas Agropecuarias, y, sobre todo, la falta de claridad en relación con los recursos presupuestales, y de otra índole, que se le deben asignar para apalancar su iniciación, su progresivo desarrollo y su sostenibilidad en el tiempo, porque lo que sobre estas materias quedó establecido en el Proyecto es en extremo débil. En efecto, el artículo 15 dice que el MADR, el DANE, el IGAC, el IDEAM, las gobernaciones y las alcaldías, en coordinación con el DNP, podrán establecer programas de inversión para el financiamiento de Sistema Integral de Información Estadística y Geográfica del Desarrollo Agropecuario.

Por esto parece conveniente que a la hora de discutirse en el Congreso de la República el Proyecto de Ley de Tierras y Desarrollo Rural que presente el gobierno, la integralidad

³¹ En las que el Proyecto enfatiza las relativas a la comercialización (Art. 43).

del Sistema de Información debería avocarse, para lo cual los gremios de la producción agrícola y las organizaciones campesinas deberían contar con el acompañamiento técnico que requiere el manejo de un tema técnicamente complejo como es este.

F. Provisión de servicios financieros

El acceso a los servicios financieros potencia el crecimiento económico por su positivo impacto en el consumo agregado y en la generación de oportunidades de inversión. A esos efectos macroeconómicos se agrega que el acceso a ellos eleva la cobertura y la eficiencia del servicio de pagos, reduce el costo de las transacciones entre los agentes económicos, y aminora los riesgos, todo lo cual repercute en una mejor asignación de recursos y en ganancias en competitividad.

Esa perspectiva sobre los servicios financieros pone de presente que ellos, además del crédito para las actividades productivas, incluyen las facilidades para el manejo de los ahorros, los instrumentos para hacer y recibir los pagos por las transacciones económicas, las facilidades para realizar transferencias de fondos entre distintos agente cualquiera fuera la razón de ellas, y comprar seguros que faciliten el manejo de los distintos tipos de riesgo.

Los impactos son mayores en la medida en que el acceso a esos servicios esté restringido y su cobertura sea baja, como es el caso de la sociedad colombiana en general y de su sociedad rural en particular. En efecto, en nuestro país, pese a las muy importantes decisiones que se han adoptado en los últimos años para facilitar el acceso a los servicios financieros³², solamente el 66,5% de la población adulta está bancarizada -es decir, cuenta con al menos un producto financiero- según las cifras de Asobancaria (2012).

³² Las cuales incluyen la creación de los Corresponsales No Bancarios, la exención del impuesto al 4 por mil para algunas operaciones de bajo valor, la bancarización de segmentos de la población mediante el pago de los subsidios que se les otorgan a través de las cuentas de ahorro, la promoción de la utilización de los teléfonos móviles para efectuar pagos y pagar servicios, y la extensión de los puntos de atención para pagos de servicios y giros a través de empresas como Baloto, Efecty y cadenas de supermercados.

Este promedio, al descomponerse por cuentas de ahorro y por departamentos, muestra notorias diferencias entre las regiones del país. Según esas cifras, la media nacional de personas con cuenta ahorros como proporción del total de la población adulta fue de 75,8%. Por encima de este promedio sólo se situaron Bogotá, Casanare y San Andrés. Cercanos a él están los departamentos de Boyacá, Guaviare, Tolima, Meta, Atlántico, Risaralda y Santander. Mientras que en Sucre, Nariño, Córdoba, Bolívar, Cauca, Vichada, Chocó, Guainía, La Guajira y Vaupés más de la mitad de la población adulta no tienen cuentas de ahorro.

Ahora bien, si esos promedios se descomponen por niveles de ingresos, se revela que, como es esperable, los sectores más pobres son los que menos acceso tienen y cuando se analiza en términos urbanos - rurales estos últimos son los más excluidos (Marulanda, 2010).

Las razones de esa baja cobertura, de su dispersión regional y de la consecuente exclusión financiera son múltiples e incluyen las estructurales, las regulatorias y las económicas.

En cuanto a las primeras, es indudable que los menores niveles de ingreso limitan el tamaño de acceso a los servicios financieros, aun cuando ello no quiera decir que los pobres no sean demandantes potenciales de esos servicios. Lo que se significa es que la política para facilitarles el acceso a ellos tiene que ser diferencial.

Las razones regulatorias están referidas, principalmente, a que el sistema tributario a través del impuesto del 4 por mil desincentiva el uso de las instituciones financieras para manejar el ahorro, los pagos y para acceder al crédito. Es un hecho ampliamente documentado que luego del establecimiento de ese impuesto se aceleró la demanda por efectivo (Hernández, 2008) y se desincentivaron los canales de la banca y el sistema financiero, con todo lo que ello implica en términos de seguridad y eficiencia. El segundo impacto regulatorio pasa por la pretensión de no reconocer todos los costos en que incurren los proveedores para ofrecer sus servicios y la consecuente regulación de precios.

Las razones económicas se asocian al hecho de que muchos de los servicios financieros tienen costos fijos muy elevados, y, por ende, el costo promedio disminuye a medida que aumenta el valor de las transacciones. Ello es así porque, por ejemplo, en el caso de los créditos los costos promedios incluyen los del fondeo de las operaciones, los del riesgo y los

administrativos. Los dos primeros son independientes del valor de la transacción, pero los últimos aumentan exponencialmente a medida que el valor de las operaciones disminuye.

Esas consideraciones son fundamentales a la hora de proponer el diseño de una política de acceso a los servicios financieros a los habitantes de la sociedad rural, en donde los costos administrativos se incrementan por la dispersión geográfica de los mercados, por los mayores costos de transporte que implica la realización de muchas de esas transacciones, por los mayores costos administrativos que supone la evaluación del riesgo y por el mayor costo unitario de los canales de provisión de los servicios, dado el tamaño de los mercados.

Con esas consideraciones en mente, a continuación se examina la mejor manera de expandir el acceso a los servicios financieros a los pobladores de la sociedad rural, empezando por el crédito.

El crédito formal a los habitantes y los productores rurales es ofrecido fundamentalmente a través del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro) y del Banco Agrario (BAC). El Fondo, además de su capital, ha tenido como única fuente de recursos las inversiones forzosas, mientras que el BAC capta recursos del mercado y maneja fondos públicos que podrían, teóricamente, fondear sus operaciones de crédito.

Las inversiones forzosas que capta Finagro se basan en las disponibilidades bancarias, las cuales han mostrado escaso dinamismo por lo que esta fuente de recursos no debería constituirse hacia el futuro en el soporte fundamental del crédito agrícola y rural. Se precisa pensar entonces en nuevas fuentes de fondos como las operaciones de crédito externo, en especial las de entidades multilaterales, y el acceso al mercado de capitales mediante la emisión de bonos. Esa mayor fuente de liquidez le facilitaría al Fondo sus operaciones, más aun si especializa sus funciones crediticias como se explica más adelante.

Para diversificar las fuentes de ese fondeo se debe pensar en crear incentivos para que los grandes productores concurren directamente al mercado de capitales en busca de financiamiento para sus proyectos y no depender exclusivamente de operaciones crediticias, para lo cual esos productores deberían contar con el acompañamiento, la capacitación y la asesoría del gobierno a través de Finagro.

Complementariamente, debería impulsarse la idea de que Finagro funja como aportante a Fondos de Capital de Riesgo en forma minoritaria y sin que participe directamente en el capital de las empresas que se financien con esos recursos.

A diferencia de Finagro, el BAC no tiene apremio de recursos para fondear sus operaciones, ya que la mitad de su activo está representada en operaciones con el gobierno nacional a través de la compras de TES. Si, de manera ordenada y progresiva, esos TES se monetizaran, el BAC podría, de una parte, pagarle el redescuento a Finagro, de tal manera que éste liberara recursos y aminorara sus apremios de liquidez y, de otra, ampliar la oferta de fondos para las actividades agrícolas y la sociedad rural en general.

Esta decisión, que no requiere modificación legal alguna, pues depende de una planificación financiera que se puede desarrollar gradualmente, llevaría a una simplificación de las fuentes de fondeo y facilitaría EL manejo del crédito agrícola y rural.

Si, además de liberar recursos al reducir el redescuento del BAC, de diversificar sus fuentes de fondeo, y de no ligar el otorgamiento de los apoyos estatales al uso del crédito, Finagro limita el redescuento de las operaciones de capital de trabajo diseñando los mecanismos para que los grandes productores sean atendidos por la banca privada³³, la institución podría dedicarse a fondear la inversión destinada a la acumulación de capital que por la larga maduración de los proyectos requiere recursos a largo plazo y podría migrar hacia una institución de apoyo al desarrollo rural mediante la promoción de acciones que no se limiten únicamente al crédito rural, tales como la promoción de los seguros y en general la cobertura de riesgos para las personas vinculadas al sector rural, sean o no productores agrícolas.

Por su parte, el BAC atendería a los pequeños productores con sus propios recursos, extendería sus servicios a otros agentes rurales no ligadas a la producción agrícola y diseñaría las políticas, los programas y los proyectos para expandir el acceso a los servicios financieros a los habitantes de la sociedad rural.

³³ Lo cual no supone su prohibición absoluta, sino la posibilidad de desestímulos transitorios de acuerdo a las condiciones del mercado y los fondos existentes.

Además de la monetización de sus inversiones en TES, la especialización del BAC en la atención de los pequeños productores rurales, y no solo a quienes producen los bienes agrícolas, debe estar antecedida de varias decisiones. La primera señala que el Banco debe fortalecer su capacidad de medir, evaluar, y asumir el riesgo crediticio, tarea para la cual debería liderar mejoras en la información en las centrales de riesgo y los estudios que midan la capacidad de pago y la moralidad de potenciales clientes. La segunda dice que ese riesgo debe valorarse al costo que efectivamente tiene y cargarse a la tasa de interés. La tercera implica tomar decisiones para que sus costos administrativos respondan siempre a criterios de eficiencia.

Si se asegura que el BAC sigue una política de tasas de interés acorde con sus costos de intermediación y administración, y con el riesgo que asume al otorgar el crédito, la institución sería un verdadero intermediario financiero, para lo cual utilizaría los depósitos oficiales incluyendo los judiciales. Si se adoptase la idea -poco deseable- de que el Banco no le cargue a su tasa de interés todos los costos es claro que las pérdidas en que se incurra deben estar previstas en el Presupuesto Nacional y no dejar abierta la puerta para que su Junta Directiva comprometa recursos del presupuesto de manera implícita y de cuantía indeterminada como ocurrió en el pasado con la Caja Agraria.

Bajo esas condiciones no se necesitaría que el Fondo Agropecuario de Garantías (FAG) garantice a los pequeños productores cuando ellos sean atendidos por el BAC, ya que tendría poco sentido utilizar un capital público (el del FAG) para garantizar la recuperación de otro capital público (el del BAC).

El FAG se especializaría única y exclusivamente en garantizar las operaciones de pequeños productores rurales que hicieran las instituciones crediticias privadas y sus políticas deberían encaminarse a reducir los costos de las primas que cobra por sus operaciones.

Que el FAG garantice únicamente a los pequeños productores es congruente con el hecho de que su propósito esencial debe ser suplir la falta de garantías de ellos lo cual, por definición, no es el caso de los grandes productores. Ello no niega que, en ocasiones, estos productores tengan dificultades para acceder al crédito, lo que se afirma es que esas imperfecciones del mercado deben examinarse a la luz de otras consideraciones y no de las garantías.

En cuanto a la reducción de las primas del FAG se proponen tres tipos de decisiones. La primera es que las garantías que se otorguen a los intermediarios sean colectivas y no individuales, lo cual minimiza el problema de la selección adversa del riesgo y hace que el FAG actúe como un asegurador y no como el garantizador del pago de una cartera. La segunda postularía que el cubrimiento del FAG no sería del ciento por ciento del valor da cada operación, ni directa ni indirectamente mediante la aceptación de garantías complementarias, ello con el fin de evitar el riesgo moral que se presenta cuando los deudores saben que si no honran sus obligaciones, alguien lo hará por ellos. La tercera decisión supone que las primas del FAG sean diferenciales de acuerdo a los riesgos y muy especialmente que sean muy reducidas cuando existan seguros que cubran el riesgo climático y otras eventualidades ligadas a la producción agrícola.

Para elevar la competencia e involucrar a más agentes en la oferta de crédito y otros servicios financieros debería permitirse el redescuento de sus operaciones no solamente a los intermediarios financieros sino a otras instituciones crediticias (ONGs, cooperativas, entidades de financiamiento de microcrédito, entre otros).

En lo que respecta a la oferta de seguros habría que distinguir entre los que se ofrecen a los pobres del sector rural que incluirían el estímulo a nuevos oferentes de productos como los seguros de vida y exequiales, de aquellos que se ofrecerían para mejorar el manejo de los riesgos asociados a la producción agrícola que incluirían los seguros de cosecha, y las coberturas cambiarias y de precios.

En todos esos casos deberían diseñarse apoyos estatales diferenciales para que se incremente la oferta de esos productos y para apoyar directamente su demanda en algunos casos.

A pesar de que el Proyecto de Ley sobre Tierras y Desarrollo Rural excluyó taxativamente los temas del financiamiento y la provisión de los servicios financieros, en el artículo 69 se señaló que se podrán otorgar subsidios al valor de la prima del seguro agropecuario, con el fin de asegurar el riesgo contra eventos climáticos por parte de los productores agropecuarios, y en el artículo 70 se previó la creación de un Fondo para apoyar y desarrollar las microfinanzas rurales, ideas que concuerdan con lo aquí propuesto.

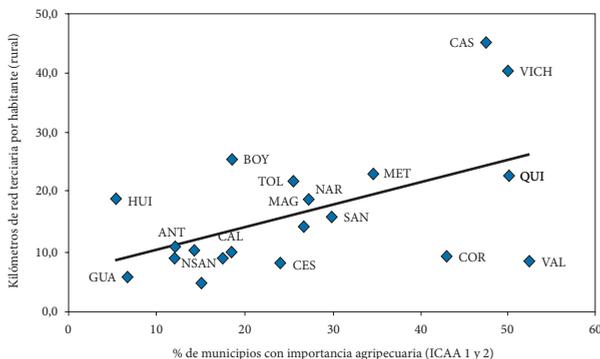
Sin embargo, cuando el Congreso aborde el tema del crédito y del acceso a servicios financieros de los habitantes rurales habría que considerar los otros elementos de las propuestas aquí esbozados de suerte que se cree una estructura financiera que fomente la promoción del ahorro, la cobertura de riesgos, y abarate el costo de realizar los pagos asociados a las transacciones entre los agentes económicos.

G. Infraestructura vial

La falta de infraestructura de transporte es una de las causas del rezago de amplias regiones en Colombia. Muchas son las razones para que ello sea así, ya que la conectividad que esa infraestructura posibilita entre las zonas rurales en donde tiene lugar la producción agrícola y los centros de acopio o comercialización de esa producción reduce los costos de transporte de los productos finales, de los insumos y de los bienes de capital. Además esa infraestructura incrementa los encadenamientos de esa producción con la de otros bienes y servicios y contribuye al bienestar de la población al facilitarle el acceso a servicios como la educación y la salud.

Esa plausible conceptualización encuentra una correspondencia empírica al observarse que existe una relación positiva entre el indicador de kilómetros de la red vial por habi-

Gráfico 1. INDICADOR DE CONCENTRACIÓN DE LA ACTIVIDAD AGROPECUARIA



Fuente: Tomado de Yepes *et al.*, (2012).

tante en los departamentos y la proporción del número de municipios que en cada uno de ellos tiene una significativa producción agrícola, como se ve en el Gráfico 1.

Por ello el desarrollo de la infraestructura vial es de la mayor importancia, en especial si se tiene en cuenta que el país tiene un importante rezago de ella comparado con países de similar nivel de desarrollo en América Latina, y aún más con países de rápido crecimiento como China o Corea del Sur, y que la calidad de la misma deja mucho que desear.

Sobre la brecha cuantitativa las cifras son muy elocuentes como se muestra en el Cuadro 2.

Cuadro 2. DENSIDAD DE LA DOTACIÓN DE INFRAESTRUCTURA TERRESTRE (KM/KM² DE ÁREA) - PARA PAÍSES SELECCIONADOS

País	Carreteras totales	Carreteras pavimentadas
Colombia	11,7	1,2
Argentina	8,5	5,9
Chile	10,5	8,2
Brasil	20,7	ND
China	41,4	18,6
Corea del Sur	108,1	22,4

Fuente: Yepes *et al.*, (2012, pág. 6).

Por lo que hace a la calidad, se estima que en los departamentos en donde las vías secundarias son mejores (Cundinamarca y Quindío) las de buena calidad escasamente sobrepasan el 60% del total, mientras que en casi todos los departamentos las que tienen esa condición no llegan al 50% y en algunos casos (Antioquia, Boyacá, Santander, Nariño y Cauca) ni siquiera al 20%. Situación que se agrava cuando se examina la calidad de la red terciaria porque el porcentaje de ella en buen estado no supera en promedio el 15% y en el mejor de los casos (Cundinamarca) sólo alcanza el 26% (Yepes *et al.*, 2012).

Esa situación ha llevado a estimar que el país necesita incrementar notablemente la inversión en su infraestructura vial puesto que para alcanzar la dotación promedio de los países de América Latina, Colombia debe incrementar en cerca de 32% su red vial, la cual tendría que pasar de los 203.627 kms que hoy existen a 269.229 kms.

Estimativos que, considerando los costos de mantenimiento y de expansión hacia el futuro, en términos monetarios significaría elevar la inversión en la red vial al 3% anual del PIB entre 2011 y 2020, lo cual es un esfuerzo muy considerable cuando se sabe que en 2010 esa inversión fue de sólo 1% del PIB.

Sin embargo, para mejorar la red vial se deben considerar muchos otros factores además de los estrictamente monetarios. Para entender esto a cabalidad es necesario tener claras las razones que han llevado al actual estado de cosas y la manera en que se deben superar las mismas si se quiere que la política tenga éxito.

Además de las dificultades que supone una topografía especialmente difícil, cuatro factores inherentes a la política económica han incidido en el atraso de la red vial.

El primero es la rigidez con que, por razones políticas, se asigna el gasto público. Debido a una desconfianza generalizada sobre la capacidad del Congreso para asignar las erogaciones de manera racional se han ido creando reglas que determinan la asignación del gasto a determinados fines con independencia de la capacidad del gobierno central para financiarlo. Frente a ello y avocado a mantener la estabilidad fiscal, el poco gasto que no está prefijado es el que se ve sometido a mayores restricciones cuando se presentan periodos de estrechez en los ingresos fiscales. Ese ha sido el caso de la inversión en general y de la inversión con destino a la red vial en particular.

El segundo elemento de la política económica que ha afectado la inversión en la infraestructura vial es la tendencia a privilegiar más la cantidad que la calidad en la construcción y el mantenimiento de las vías. Política que paradójicamente termina restándole recursos a la inversión puesto que ello significa unos altos costos de reposición en detrimento de la expansión³⁴. Lo cual se agrava por la falta de capacidad técnica para definir

³⁴ En el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014, se lee “*En relación con la conservación de la infraestructura, de acuerdo con el Plan Maestro de Transporte, componente Infraestructura se aprecia que desde el punto de vista fiscal la reconstrucción de un kilómetro de carretera puede costar en valor presente hasta 5 veces el costo de realizar un buen mantenimiento preventivo. Así mismo, para los usuarios, los mayores gastos en que incurrir en una vía en mal estado -tiempo de viaje, combustible, repuestos, etc.-, son mayores que el aporte que se tendría que destinar para cubrir los gastos del mismo*” (pág. 263).

las prioridades, para ejecutar los proyectos, para mantenerlos y en general para gestionar la operación de la red vial.

El tercer factor que ha incidido en lo inadecuado de la política para el desarrollo de la red vial nacional, y en especial de las vías secundarias y terciarias, es que tal como se señaló en el Plan Nacional de Desarrollo:

“Instituciones cuya función debería centrarse exclusivamente en la estructuración de proyectos se encuentran a cargo de la ejecución, supervisión y vigilancia, lo que redundando en un conflicto de intereses que afectan la maduración de los proyectos y la asignación de riesgos asociados a la construcción, operación y mantenimiento de la infraestructura. Estas ineficiencias no sólo generan sobre- costos para el Estado sino también una falta de confiabilidad y de garantías para el inversionista privado, disminuyendo el potencial de su participación como patrocinador de grandes proyectos” (Plan Nacional de Desarrollo, 2010).

El cuarto elemento que ha conducido al rezago y la baja calidad de la red vial está asociado a los factores institucionales y organizacionales con que se ha manejado la política para expandir dicha red. Con el sano propósito de desconcentrar el proceso de toma de decisiones numerosas disposiciones legales determinaron que:

- ❑ La Nación sería responsable de la red primaria (Nacional) de carreteras que conectan capitales departamentales, puertos o fronteras, y además rehabilitaría esa red que estaría compuesta por las troncales y las transversales.
- ❑ Los departamentos serían responsables de la administración, la conservación, la rehabilitación, la construcción y el mantenimiento de la red secundaria que son las carreteras que conectan las capitales departamentales con las cabeceras municipales.
- ❑ Los municipios serían responsables de las vías terciarias y de la construcción, la conservación y el mantenimiento de las vías urbanas.

Esas disposiciones, aparentemente claras, que entraron en vigencia a principio de los años 90 de siglo XX no se han cumplido plenamente ya que parte del 20% de la red

terciaria permanece como responsabilidad de la Nación y el 17% como responsabilidad de los departamentos (Yepes *et al.*, 2012). Hecho que obedece a dificultades a la hora de aplicar las disposiciones legales por carencia de información, a la falta de interés de los gobiernos territoriales, en especial de los municipios, por hacerse cargo de las vías por dificultades presupuestales, puesto que se le transfirieron las responsabilidades pero no los recursos para hacerles frente y por ello el mantenimiento vial es para estos entes territoriales una política residual.

A esa carencia institucional se suma la falta de retorno político de las inversiones viales cuando el tiempo de la ejecución de los proyectos trasciende el periodo de los mandatarios y, por lo tanto, ese tipo de inversiones no se juzgan como prioritarias en especial cuando otro tipo de gastos tiene un rendimiento de ese tipo en el muy corto plazo.

Todos esos factores, pero en especial la carencia de recursos propios con qué financiar la inversión, contribuyen a profundizar las diferencias regionales en materia de infraestructura vial ya que los departamentos y los municipios más pobres son los que menos posibilidad financiera tienen de fondear esas inversiones.

Este diagnóstico sobre la situación de la red vial hace necesario que, como parte de un sólido proceso de desarrollo rural y de fortalecimiento de la inversión privada con miras a acrecentar el crecimiento de la producción agrícola, se construya una agenda para superar las carencias de la red vial nacional, de la cual serían piezas esenciales los siguientes elementos:

- Mejorar la formulación de los proyectos de vías secundarias y terciarias, y su mantenimiento, de suerte que los mismos incluyan los diseños de ingeniería, su estructuración financiera y la prevención de los riesgos ambientales.
- Fortalecer la capacidad del nivel central para asesorar técnicamente a las regiones en la formulación de los proyectos.
- Procurar que los proyectos contribuyan, de manera claramente cuantificable, a la expansión del mercado agrícola regional y la reducción de los costos para la población.

Se evitaría así la atomización en la asignación de los recursos a multitud de proyectos desarticulados cuyo rédito político puede ser alto, pero cuyos impactos económicos y sociales son escasos.

- ❑ Reafirmar la responsabilidad de los departamentos sobre la red secundaria y de los municipios sobre la terciaria, fortaleciendo la capacidad técnica de los primeros para gestionar la planeación de la red vial con criterios de integralidad y para desarrollar su ejecución de manera que se le dé consideración a las perspectivas de largo plazo del impacto económico y social de la misma.
- ❑ Señalar que los recursos nacionales asignados a mejoras de las redes secundaria y terciaria se dedicarán primordialmente al fortalecimiento técnico de los entes territoriales, a fortalecer su capacidad de diseñar buenos proyectos, y solo excepcionalmente a la financiación de la construcción de las obras. Excepciones que se basarían fundamentalmente en la demostrada incapacidad de los entes territoriales para generar recursos propios con destino a la red vial y que se priorizarían de acuerdo a ese criterio.
- ❑ Hacer que los entes territoriales cuenten con los recursos necesarios para la construcción, el mantenimiento y la gestión de su red vial, lo cual supone incrementar los recursos propios para esos propósitos y establecer unos usos prioritarios para los recursos de regalías.
- ❑ Incrementar los recursos propios de los entes territoriales para el mejoramiento de las redes secundaria y terciaria requiere emprender una reforma tributaria encaminada a fortalecer sus finanzas y a hacer que esa tributación mejore la asignación de los recursos. Para ese fin es conveniente examinar las propuestas formuladas por Hernández *et al.*, (2008), mediante la cual se propuso redefinir la manera de calcular la sobretasa a la gasolina, los principios que gobiernan los impuestos al consumo de tabaco y licores, y mejorar el recaudo del impuesto predial y de las contribuciones de la valorización.
- ❑ Priorizar el uso de las regalías supone que los Fondos de Compensación y de Desarrollo Regional tengan propósitos claramente definidos. De tiempo atrás el autor de

este trabajo (Hernández, 2011) ha propuesto que el Fondo de Compensación Regional destine sus recursos prioritariamente al gasto que impacta de manera más directa la reducción de la pobreza (lucha contra el analfabetismo, atención a la primera infancia, cobertura y calidad de la educación y la salud, y mejoras en la nutrición) y que el Fondo de Desarrollo Regional se especialice en el financiamiento de los servicios públicos en las zonas rurales y de lo que en este trabajo hemos denominado capital básico para la agricultura. En este último caso, más específicamente, las prioridades de este Fondo deberían focalizarse en los proyectos de acueducto y alcantarillado, y en los de vías secundarias y terciarias.

- ❑ Establecer que la manera como los distintos Ocads regionales y departamentales asignen a cada departamento esos recursos sea flexible y no quede sujeta a reglas fijas, dados los distintos niveles de cobertura del acueducto y el alcantarillado en los distintos municipios e igualmente la diferencial carencia de vías que ellos tienen. Si las reglas de asignación son flexibles en la medida en que esas necesidades queden satisfechas en algunos departamentos, sus recursos se excluirían taxativamente de dicha asignación.
- ❑ Prevenir la atomización de los recursos a multitud de proyectos escasamente conectados entre sí y de bajo impacto en los territorios, para lo cual la Comisión Nacional de Regalías podría establecer unos criterios para priorizar el uso de los recursos que el Fondo de Desarrollo Regional destine para la red vial, haciendo énfasis en que, sobre todo los recursos asignados a la preinversión, se basen en indicadores del impacto de los proyectos en la expansión de la producción agrícola y en la reducción de los costos de transporte de la población.
- ❑ Priorizar proyectos que procuren el uso de materiales alternativos para la construcción y el mantenimiento de las vías terciarias valorando sobretodo su economía, durabilidad e impactos ambientales (Yepes *et al.*, 2012).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguirre, F. (2012) *“El nuevo impulso de la extensión rural en América Latina. Situación actual y perspectivas”*. Consultado el 31 de enero de 2013 en: <http://www.relaser.org/index.php/documentos/category/8-relaser>.
- Altieri, M. & Nicholls, C. (2000) Capítulo 4: *“Los Impactos Ecológicos y la Posibilidad de una Verdadera Agricultura sustentable”*. En *“Teoría y práctica para una agricultura sustentable”* Consultado el 19 de febrero de 2013 en: [http://www.agro.unc.edu.ar/~biblio/AGROECOLOGIA2\[1\].pdf](http://www.agro.unc.edu.ar/~biblio/AGROECOLOGIA2[1].pdf)
- ASOBANCARIA (2012). *“Informe de inclusión financiera”*. Cifras a septiembre de 2012. Bogotá, D.C.
- Bejarano, J. (1998). *“Una política comercial de transición para la agricultura”*. Cuadernos de Economía, XVII, 28, primer semestre, Universidad Nacional, Bogotá, D.C.
- Banco Interamericano de Desarrollo -BID- (2011). *“Estrategia para una Política Social Favorable a la Igualdad y Productividad”*.
- Centro de Estudios Regionales Cafeteros y Empresariales -CRECE- (2006). *“Pobreza rural: diagnóstico y evaluación de las políticas nacionales”*. Manizales, Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación - DNP- (2005). Documento CONPES no. 3375. Política nacional de sanidad agropecuaria e inocuidad de alimentos para el sistema de medidas sanitarias y fitosanitarias. Versión aprobada 5 de septiembre de 2005.
- Departamento Nacional de Planeación - DNP- (2011). *“Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para Todos”*. Tomo I. Tomado de: <https://www.dnp.gov.co/PND/PND20102014.aspx> .
- Heckman, J. & Mastertov, D. (2004). *“The productivity argument for investing in young children”*. Working paper 5, Invest in Kids Working Group. Committee for Economic Development. <http://jenni.uchicago.edu/Invest/>.
- Hernández, A. (2011). *“El sesgo anti-rural de la ley de regalías”*. Mimeo. Tomado de: <http://www.ocaribe.org/imagenes/4.pdf> .
- _____(2010). *“Agenda Caribe: propósito colectivo”*. Diálogos desde el Caribe. Economía Regional. Observatorio del Caribe Colombiano. Tomado de: http://www.ocaribe.org/publicacionesinfo.php?la=es&id_publicacion=116 .
- _____(2008). *“Banca móvil y bancarización de los pobres: implicaciones macroeconómicas”*. Programa MIDAS.
- Hernández, A., Perry, G., Flórez, L., Forero, M., Barreto, L. & Vásquez, J. (2008). *“Propuestas para el fortalecimiento fiscal de los departamentos”*. Federación Nacional de Departamentos. Bogotá, D.C.

- IQUARTIL (2008). *“Demanda de información en el sector agropecuario”*. Bogotá.
- Inglehart, R. (1998). *“Modernización y posmodernización. El cambio cultural, económico y político en tres sociedades”*. Siglo XXI Editores.
- Marulanda, B. Paredes, M. Fajury, L. (2010). *“Acceso a servicios financieros en Colombia: retos para el siguiente cuatrienio”*. Debates presidenciales 2010. CAF - Fedesarrollo.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2008). *“Gestión ambiental en el sector agropecuario”*. Bogotá, D.C.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2012). *“Proyecto de Ley de Tierras y Desarrollo Rural”*. Bogotá. Tomado de: http://www.minagricultura.gov.co/archivos/Proyecto_Ley_Tierras_Desarrollo_Rural.pdf.
- North, D. (1993). *“Instituciones, cambio institucional y desempeño económico”*. Fondo de Cultura Económica. México.
- Ocampo, J.A. (2008) *“Mercado, Cohesión social y Democracia, 2005. América Latina: La gobernabilidad Amenazada. Memorias del Foro de Biarritz”*. Corporación Escenarios - CAF.
- Perfetti, J., Escobar, D., Torres, J. y Vargas, J. (2007). *“Demanda de información en el sector agropecuario”*, Proyecto Sistemas de Información Agropecuaria, Programa MIDAS.
- Perfetti, J., Escobar, D., Castro, F., Lesmes, A., Mosquera, G., Molina, J., & Rincón, N. (2012). *“Evaluación institucional y de resultados de la política nacional de sanidad agropecuaria e inocuidad de alimentos”*. Fedesarrollo.
- Perry, S (2012). *“El sistema de extensión agropecuaria en Colombia”*. Consultado el 31 de enero de 2013 en: <http://www.relaser.org/index.php/documentos/category/8-relaser>.
- PNUD (2011). *“Colombia rural. Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011”*. INDH PNUD, Bogotá, D.C.
- Ramírez, C. (2008). *“La primera infancia: el reto del desarrollo humano”*. En: Observatorio sobre desarrollo humano en Colombia. Boletín No. 22 marzo - abril 2008. Universidad Autónoma de Colombia.
- Reinikka, R y Svensson J. (2002). *“Coping with poor public capital”*. Journal of economic development No. 69.
- Samuelson, P. (1954). *“The Pure Theory of Public Expenditure”*, Review of Economics and Statistics, Vol. XXXVI.
- Stimson, R., Stough, R., & Roberts, B. (2006). *“Regional Economic Development. Analysis and Planning Strategy”*. Second Edition. Springer.
- Yepes, T., Ramírez, J., y Villar, L. (2012). *“Infraestructura de transporte en Colombia”*. Fedesarrollo.

ANEXO

Anexo 1. BREVE HISTORIA DE LOS CAMBIOS DE LAS ENTIDADES ENCARGADAS DE LA ASISTENCIA TÉCNICA*

Hasta los años 80 del siglo XX el servicio de asistencia técnica para la agricultura era prestado, en lo fundamental, por el ICA y aun cuando se complementaba con el de otros prestadores (Fedecafé, Sena y Caja Agraria) no tenía una cobertura en todo el país.

El servicio se prestaba de manera desarticulada porque a veces a un mismo municipio concurría más de un prestador; no existían criterios comunes para desarrollar las tareas; no se actualizaba los conocimientos de los asistentes técnicos; y, en general, se podía decir que el servicio tenía mala cobertura y baja calidad.

A partir de la expedición del Decreto 077 de 1987 la prestación del servicio se puso en cabeza de los municipios y para ayudarlos en esas tareas se creó el Sistema Nacional de Transferencia de Tecnología Agropecuaria (Sintap).

Con la creación del Sintap se definieron responsabilidades a las entidades nacionales - el DRI cofinanciaría el funcionamiento de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica (Umata) y a los municipios se les asignarían recursos de las transferencias del gobierno nacional para ese fin - y departamentales ya que las secretarías de agricultura serían responsables de coordinar las tareas en el respectivo departamento para lo cual designarían un funcionario responsable del Sintap. Asimismo, se estableció que el servicio en los municipios se prestaría a través de las Umata. Se determinó, además, que el servicio para los pequeños productores sería gratuito y que los asistentes técnicos recibirían capacitación, en especial del ICA.

Con la expedición del Decreto 2141 de 1992 el ICA se especializó en la regulación y el control sanitario y las funciones de generación y transferencia de tecnología fueron trasladadas a Corpoica, una corporación de derecho privado a la cual se trasladaron los Centros Regionales de Capacitación y Educación (Creced). Se previó, además, que Corpoica prestaría apoyo a las Umata y a las secretarías departamentales a través de una de sus subgerencias que se especializaría en esas tareas. Muchas de esas iniciativas se fortalecieron con la expedición de la Ley 101 de 1993 que creó los Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDR). Para apoyar el desarrollo del Sintap, en 1994 se formuló el Programa Nacional de Transferencia de Tecnología Agropecuaria (Pronata) que financiaría los proyectos de asistencia técnica a los productores rurales en atención a las demandas que de ellos se recibieran.

Sin embargo, esas disposiciones no se cumplieron porque disminuyeron los fondos públicos para la investigación y el desarrollo tecnológico; porque se debilitó el apoyo a las Umata y a los Creced; porque no se financiaron debidamente los CMDR; y porque el apoyo financiero a Pronata fue languideciendo. Hechos a los que se agrega la politización de muchas de las Umata, la rotación de su personal con los cambios de administración municipal y la falta del apoyo que debería darles Corpoica.

Por ello con la expedición de la Ley 697 de 2000 se buscó, nuevamente, impulsar el sistema de asistencia técnica para lo cual se dispuso que el servicio podría ser prestado por entidades especializadas, distintas de las Umata. Dicha ley fue

* Con base en "El sistema de extensión agropecuaria en Colombia" (Perry, 2012).

reglamentada mediante la expedición del decreto 2980 de 2004 que previó la creación de los Centros Provinciales de Gestión Agropecuaria (CPGA) y posibilitó que el servicio se hiciera a través de las Empresas Prestadoras de Servicios de Asistencia Técnica Agropecuaria (Epsagro) que sustituirían progresivamente a las Umata. Sin embargo, esto último no sucedió y hoy en día existe un sistema híbrido.

Un nuevo cambio se produjo con la expedición de la Ley 1132 de 2007, que creó el Programa Agro Ingreso Seguro (AIS) y estableció el Incentivo a la Productividad para el Fortalecimiento a la Asistencia Técnica (IAT), definido en la Resolución 140 de 2007 del MADR como *“una ayuda o apoyo económico que otorga el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, destinado a financiar una parte del monto total de los gastos en que un productor incurra con ocasión de la contratación del servicio de asistencia técnica para el desarrollo de proyectos productivos que comprendan una actividad agrícola, pecuaria, acuícola y/o forestal”*.

Mediante el IAT entre 2007 y 2010 se asignaron cerca de 49 mil millones de pesos a diversas instituciones incluidos gremios, cámaras de comercio, Umata, CGPA, Universidades y otras instituciones, pero la Asistencia Técnica únicamente puede ser prestada por una Epsagro lo que ha llevado a la proliferación de estas empresas en la búsqueda de que a ellas se les asignen contratos.

CAPÍTULO CUATRO

VINCULACIÓN DE LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES AL DESARROLLO DE LA AGRICULTURA

JOSÉ LEIBOVICH*
SILVIA BOTELLO
LAURA ESTRADA
HERNANDO VÁSQUEZ

* Los autores agradecen los comentarios de Leonardo Villar, Juan José Perfetti y Julián García.

RESUMEN EJECUTIVO

Este trabajo elabora un diagnóstico sobre la situación de los pequeños productores agrícolas en Colombia en cuanto a su capacidad para generar ingresos y las principales limitaciones que enfrentan para poder hacerlo mejor y salir de la pobreza. Una vez revisados los diferentes programas que atienden la problemática de los pequeños productores, el trabajo propone unas estrategias para lograr, en el mediano y largo plazo, una vinculación efectiva de los pequeños productores al desarrollo a través del mejoramiento de sus niveles de ingreso y bienestar.

Los pequeños productores agrícolas en Colombia, definidos como aquellos que desarrollan su actividad productiva en predios inferiores a dos (2) UAF y emplean principalmente mano de obra familiar, son del orden de 2,2 millones de personas, un 20% de la población rural. Al tener en cuenta sus familias pueden llegar a representar el 80% de la población rural.

Este segmento de los productores es de gran importancia, no solo por el peso que tienen en la población rural, sino también porque el porcentaje de la producción agrícola que proviene de ellos puede estar entre el 50% y el 68%, según la fuente, sobretodo produciendo alimentos para los centros urbanos pero también bienes para la agroindustria y para el autoconsumo de sus propias familias.

Sin embargo, los altos niveles de pobreza rural (46,1% por ingresos y 53,1% por el IPM) recaen en mayor proporción sobre los pequeños productores y sus familias. Evidentemente, hay “fallas de mercado” que impiden que puedan generar más ingresos, tener mayor bienestar y, en consecuencia, constituirse en una clase media rural que participa activamente en el desarrollo del país.

Con la mejor información disponible¹ se analizan estas “fallas de mercado”. En primer lugar, se encuentra que el ingreso bruto por hectárea es más alto en las pequeñas explota-

¹ Econometría S.A. y Fedesarrollo (2009). Definición de la metodología, indicadores y medición de la línea de base para la evaluación de impacto y monitoreo del Programa Agro Ingreso Seguro. Informe Final Ajustado, Bogotá, Colombia.

ciones que en las grandes². Esto se debe a que los pequeños productores usan de manera más intensiva la tierra, que les es escasa, para generar unos ingresos que muchas veces son muy precarios. Aquí claramente hay una limitación del recurso tierra que impide que los pequeños puedan generar mayores ingresos.

Los pequeños productores que tienen título de sus predios, o son arrendatarios o aparceros, obtienen un ingreso muy superior al alcanzado por productores sin título de propiedad. Asimismo, el acceso a crédito, a la capacitación, la asistencia técnica, la asociatividad, contar con facilidades de transporte y tener contrato de venta generan ingresos muy superiores a los pequeños productores comparados con aquellos que carecen de ellos.

Buscando generar oportunidades y mejorar las condiciones de vida de dicha población, a nivel nacional existen una serie de políticas, programas, acciones y planes que se focalizan en los pequeños productores agrícolas que en buena medida pertenecen a la población rural en condición de vulnerabilidad. Estos son implementados, principalmente, por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), el Inocoder, Finagro, el Banco Agrario, el Departamento de la Prosperidad Social, y el SENA. Asimismo, en algunas ocasiones estas instituciones públicas son apoyadas por Organismos Internacionales, como el Banco Mundial y la FAO, la cooperación de diversos países amigos y distintas Organizaciones No Gubernamentales (ONGs).

De la revisión de los programas se concluye que existe una oferta importante proveniente de diversas entidades que buscan generar condiciones propicias para el desarrollo de los pequeños productores que abarcan distintos frentes como son, entre otros, la restitución, la titulación y la formalización de tierras; el acceso a financiamiento con tasas de interés subsidiadas y la entrega de subsidios a la capitalización rural; la asistencia técnica; el riego y el drenaje; las alianzas productivas entre pequeños productores y comercializadores; la vivienda de interés social rural; la atención a la mujer rural; el programa de seguridad alimentaria; el programa de lucha contra la pobreza; y el programa de capacitación para jóvenes rurales.

² Este resultado no tiene en cuenta el tipo de producción, la región y la tecnología.

Si bien hay evaluaciones de algunos programas mostrando sus impactos positivos y sus problemas, no ha sido evaluado el impacto agregado del conjunto de esas políticas, programas, acciones y planes para atender la problemática de los pequeños productores en Colombia. Se evidencia la dispersión de los mismos, la baja profundidad de muchos de ellos, y la falta de focalización territorial, razones que ayudan a explicar la persistencia de la pobreza rural. Se puede concluir que ha faltado liderazgo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) para adelantar un programa integral con enfoque territorial para vincular a los pequeños productores al desarrollo y para coordinar con otras entidades del Estado las intervenciones en términos de cobertura y efectividad.

Del diagnóstico anterior se deriva la necesidad de tener unas estrategias para resolver gradualmente la falta de acceso a factores y/o activos para que los pequeños productores puedan ser más productivos y eficientes.

El primer conjunto de estrategias propuestas son transversales para el desarrollo de la agricultura en general. La primera de ellas se refiere a la necesidad del liderazgo del MADR y la mayor coordinación entre las diversas entidades del Estado que llevan a cabo programas sectoriales. La segunda se refiere a la necesidad de reconocer las diferencias territoriales en cuanto a características de la población, dotación de recursos, potencial productivo y limitaciones, de tal manera que la aplicación de las políticas, planes y acciones en cada territorio tenga en cuenta su realidad específica. La tercera estrategia busca hacer un mejor uso de la tierra agropecuaria cuyo contenido detallado se presenta en el capítulo segundo de este trabajo. La cuarta estrategia consiste en dotar del capital básico que se requiere para desarrollar plenamente de la agricultura colombiana cuyo contenido detallado se explica en el capítulo tercero de este trabajo.

El segundo conjunto de estrategias propuestas están más focalizadas en los pequeños productores. La primera de ellas es el fortalecimiento de los programas de lucha contra la pobreza y la pobreza extrema en el campo. La segunda estrategia es la de promover mayores oportunidades de desarrollo y emprendimiento para los jóvenes rurales. La tercera estrategia es la del fortalecimiento de la asociatividad entre los pequeños productores, y entre éstos con medianos y grandes, incluidos comercializadores. La cuarta estrategia es la de mejorar las capacidades productivas de los pequeños productores, la

mayor conexión con los mercados y la diversificación de la economía no-agrícola. La quinta estrategia es la de lograr el empoderamiento de la ciudadanía para la gestión del desarrollo en los territorios rurales.

I. INTRODUCCIÓN

Partiendo de la literatura existente y de la información disponible, este trabajo elabora un diagnóstico sobre la situación de los pequeños productores agrícolas en Colombia en cuanto a su capacidad para generar ingresos y las principales limitaciones que enfrentan para poder hacerlo mejor. Una vez revisada la institucionalidad pública y los programas que atienden la problemática de los pequeños productores, el trabajo presenta una estrategia que deberá contar con la institucionalidad adecuada que la implemente para lograr, en el mediano y largo plazo, una vinculación efectiva de los pequeños productores al desarrollo, a través del mejoramiento de sus niveles de ingreso y bienestar.

La población rural³ en Colombia representa alrededor del 24% del total del país, esto es, unos 11,2 millones de personas en 2012⁴, de ellos 8.3 millones son población en edad de trabajar, de los cuales 4,7 millones se hallan ocupados y el 64% de estos, es decir, alrededor de 2,9 millones de personas están vinculados a la agricultura⁵. El resto se reparte entre comercio, servicios, industria, transporte, construcción y minería. Por su parte, el 72%, unos 2,2⁶ millones de personas serían productores pequeños, esto es, desarrollan su actividad en predios inferiores al equivalente a 2 UAF⁷.

De otra parte, la pobreza rural, a pesar de que ha venido descendiendo en la última década, sigue siendo muy alta. Según el indicador de pobreza por ingresos, ésta es del 46,1%

³ Los datos presentados parten de la proyección del censo de población de 2005 y de datos de la gran encuesta integrada de hogares del DANE, por lo tanto el resultado puede tener un margen de error.

⁴ Proyecciones con base en el Censo de Población (DANE, 2005).

⁵ Gran encuesta integrada de hogares (oct-dic.2012). Para mayor información ver: http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol_ech_dic12.pdf.

⁶ Este resultado es una aproximación a través de la posición ocupacional en la zona resto para el trimestre móvil septiembre – noviembre de 2012. Se aplicó el 62.3% (porcentaje de ocupados en el sector agropecuario en la zona rural) al total de ocupados en la posición ocupacional cuenta propia (1.501.000) y se sumó el número de ocupados de la posición ocupacionales jornalero o peón (627.000).

⁷ UAF: Unidad agrícola familiar.

o sea, 5,2 millones de personas, y por el IPM⁸ es de 53,1%, que equivale a 5,9 millones de personas. Lo más preocupante es que la brecha entre pobreza urbana y pobreza no se ha cerrado y, por el contrario, se ha venido ampliando ligeramente. En efecto, la pobreza rural medida por ingresos es 1,51 veces la pobreza urbana por ingresos; mientras que la pobreza rural medida por IPM es 2,5 veces la pobreza urbana medida por IPM. Así las cosas, se puede colegir que en buena medida estos niveles de pobreza rural recaen sobre los pequeños productores y sus familias.

En la segunda mitad del siglo pasado, la migración a las ciudades había sido una alternativa a la pobreza crónica rural dada una demanda de mano de obra en las ciudades generada sobre todo por sectores como la construcción, la industria o los servicios. Hoy en día no es deseable que este siga siendo el camino de su solución. Primero, porque lo que ha generado este desplazamiento es el crecimiento de los barrios subnormales en las zonas urbanas. Segundo, porque desde un punto de vista social, esta población tiene un profundo arraigo a su tierra y la migración produce una ruptura con su pasado con consecuencias dolorosas. Tercero, porque desde una visión de soberanía nacional y alimentaria, el país debe procurar que amplias regiones rurales se mantengan pobladas desarrollando una vida plena y produciendo riqueza -alimentos, materias primas con valor agregado, servicios asociados con las actividades anteriores, servicios ambientales, ecoturismo, etc.-. Cuarto, porque los habitantes rurales deben tener la posibilidad de realizar sus proyectos de vida en las mismas condiciones que lo hacen los habitantes urbanos, en otras palabras, la decisión de migrar a la ciudad no debería estar motivada por las bajas condiciones de vida o la falta de oportunidades en el campo.

Desde una visión del desarrollo rural es posible que con políticas adecuadas estos miles de pequeños productores puedan resolver gradualmente las “fallas de mercado” que enfrentan y produzcan cada vez mayor valor agregado convirtiéndose muchos de ellos en empresarios que reinvierten sus utilidades y generan mayores ingresos y bienestar. De esta manera se estaría promoviendo una movilidad social ascendente para así consolidar una clase media rural. Estas políticas públicas deberán ayudar, además, a que ese

⁸ Índice de pobreza multidimensional.

proceso se dé haciendo un mejor uso sostenible de los recursos naturales y mitigando y adaptándose al cambio climático.

Este trabajo propone una política para vincular los pequeños productores agropecuarios al desarrollo con unas estrategias que contribuyan en el mediano y largo plazo a resolver los principales cuellos de botella que enfrentan éstos para poder generar mayores ingresos, tener mayor bienestar, salir de la pobreza y construir una clase media rural.

El documento se compone de cinco secciones, siendo la primera esta introducción. La segunda sección define el concepto de pequeño productor que va a ser utilizado en el análisis. La tercera sección presenta un diagnóstico sobre la situación de los pequeños productores en Colombia. La cuarta sección trae un diagnóstico de la institucionalidad y los programas que atienden actualmente a los pequeños productores en Colombia. La quinta sección presenta las estrategias que se proponen para lograr el objetivo de crear, en el mediano plazo, una clase media rural, basada en el crecimiento de los ingresos y el bienestar de miles de pequeños productores.

II. CONCEPTO DE PEQUEÑOS PRODUCTORES

En esta sección se caracteriza a los pequeños productores a partir de los criterios señalados en la literatura nacional e internacional⁹. Se considera que el pequeño productor es aquel: a) que emplea principalmente mano de obra familiar dentro de la unidad de producción agropecuaria (UPA); b) cuya UPA tiene un tamaño tal que no requiere contratar jornaleros de manera permanente; c) que una parte importante de su producción es comercializada en los mercados de consumo y transformación, y lo restante es para el autoconsumo; d) la vivienda habitual se halla en la UPA; y e) tiene limitaciones de tierra, capital, tecnología, comercialización y escala.

⁹ Ver Edith Scheinkerman de Obschatko; María del Pilar Foti; Marcela E. Román. - 2a ed. - Buenos Aires: Secretaría Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos. Dirección de Desarrollo Agropecuario: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura- Argentina, 2007. URL: <http://repiica.iica.int/docs/D0001E/D0001E.pdf> (Consultado 09/12/2012); FAO, Marco estratégico de mediano plazo de cooperación de la FAO en agricultura familiar en América Latina y el Caribe 2012-2015, Documento de consulta con los países miembros, 2 de Noviembre de 2011. URL: http://www.fao.org/alc/legacy/iniciativa/expertos_agri/documentos/trabajo/1.pdf (Consultado 09/12/2012).

Respecto al concepto de pequeños productores es importante aclarar que: a) la definición de pequeños productores no genera consenso en el ámbito académico; b) los pequeños productores no constituyen una categoría homogénea; c) algunos de los criterios de identificación se yuxtaponen con los de otras categorías como campesinos, arrendatarios, aparceros, agricultores familiares, etc.; y d) la conceptualización de campesino tiene elementos reivindicatorios y se enmarca en contextos históricos precisos, mientras que la de pequeño productor es principalmente caracterizada a partir de la producción agropecuaria, de su vínculo con el mercado y las transformaciones recientes del sector rural, por eso en este trabajo se utiliza la categoría de pequeños productores y no de campesinos.

Para el caso de Colombia existe la figura de la Unidad Agrícola Familiar (UAF), la cual fue definida por la Ley 160 de 1994 como “la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio”. En el Acuerdo 16 de 1996 de la Junta Directiva del Incora (hoy Incoder), se definió el valor máximo total de cada unidad agrícola familiar, indicando que “se calculará en salarios mínimos legales vigentes. Este precio debe garantizar el repago de la financiación integral del proyecto y asegurar que a cada familia le reporte ingresos netos de dos salarios mínimos mensuales promedio, de acuerdo con el flujo de caja del proyecto productivo”¹⁰.

Si bien la UAF tiene sus limitaciones, ya que hay municipios muy heterogéneos en la calidad y la ubicación de sus tierras aptas para la agricultura, su cálculo se hace suponiendo una tecnología determinada. Esta es una unidad de medida válida para el estudio de los pequeños productores y la agricultura familiar. Es así como retomamos, con base en diferentes referencias nacionales¹¹, la siguiente clasificación para los pequeños produc-

¹⁰ Ver Proyecto de Protección de Tierras (2009), página 18.

¹¹ Ver MACHADO Absalón (coord.), *Censo de minifundio en Colombia*, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Bogotá (Colombia), Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura - IICA, 1995 y *Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada*, Acción Social (Colombia), 2010.

tores: - en microfundio, con menos de media UAF; - en pequeña propiedad, entre media y dos UAF; - en mediana propiedad, entre dos y diez UAF; y gran propiedad, más de 10 UAF. Los análisis que se presentan en la siguiente sección para los pequeños productores se harán para aquellos de microfundio y de pequeña propiedad.

La falta de un Censo Nacional Agropecuario actualizado impide hacer un análisis sobre la situación de los pequeños productores con base en una única fuente de información completa y exhaustiva. Sin embargo, existen datos con representatividad nacional, aunque con limitaciones, como las encuestas (ENA y ECV) del DANE y otros como la ELCA de la Universidad de los Andes¹² y la encuesta para la construcción de la línea de base para evaluar el programa AIS. Las fuentes anteriores nos permitirán comprender quiénes son los pequeños productores, en dónde están, qué producen, cuánto producen, cómo es el uso de la tierra, cómo están en términos de bienestar, y cuáles son los principales cuellos de botella que los aquejan.

De entrada, los pequeños productores son importantes en número, por su participación en la producción agropecuaria nacional y por los rendimientos por hectárea que alcanzan. Estos pequeños productores hacen parte de la población rural, la cual presenta los más altos y persistentes niveles de pobreza como se menciona en la introducción de este trabajo. De otra parte, este segmento de los productores tiene importantes limitaciones en términos de acceso a tierra, capital, tecnología y comercialización que les impide remunerar su actividad, acumular capital y alcanzar niveles de bienestar deseables. Comprendiendo estas realidades de la agricultura colombiana en términos de tipo de productor y tipo de producción, resulta necesario que la política pública tenga un enfoque diferencial y genere las condiciones para que este importante grupo de productores pueda vincularse al desarrollo.

¹² La Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA) fue realizada desde 1995 hasta 2010 por el Ministerio de Agricultura. En 2011 el Departamento Nacional de Estadística (DANE) asume el cálculo, es representativa de 22 departamentos del país, no incluye los nuevos departamentos. La Encuesta de Calidad de Vida (ECV) es una encuesta a hogares, realizada por el DANE en 1997, 2003, 2008, 2010, 2011 y 2012, que cuantifica y caracteriza a la población pobre y no pobre incluyendo variables como educación, características de la vivienda, educación, salud, cuidado de los niños, fuerza de trabajo, gastos e ingresos. La Encuesta Longitudinal Colombiana de la Universidad de los Andes (ELCA) busca hacer un seguimiento cada dos años, durante por lo menos 10 años, a un grupo de hogares urbanos y rurales del país.

II. DIAGNÓSTICO DE LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES EN COLOMBIA

De acuerdo con las proyecciones de población del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), la población residente en el área rural pasó de representar el 27,2% en 2000 al 24,1% en 2012. De otro lado, la tasa de pobreza monetaria para 2011 se mantuvo en niveles significativamente elevados que alcanzan el 46,1%, es decir, 1,5 veces la pobreza urbana del mismo año. En la misma dirección, el indicador de pobreza multidimensional indica que la tasa de incidencia en el área rural es 2.4 veces la del área urbana, es decir, 53,1% vs. 22,2%, respectivamente.

La leve disminución porcentual de la población rural en el total (3.1 puntos porcentuales) en la última década unida a los elevados niveles de pobreza en el campo, permiten inferir que a pesar de las adversidades que tiene que enfrentar una gran parte de esta población hay motivaciones profundas que hacen que permanezca allí. De acuerdo con Valdés y Foster (2010), estas son el arraigo a la tierra por medio del trabajo y la tradición cultural de los habitantes rurales, así como los elevados costos y riesgos asociados a encontrar otras alternativas de vida, particularmente migrando a los centros urbanos.

Si bien es cierto que el arraigo y la tradición cultural son muy importantes en el desarrollo de los habitantes rurales, estas zonas además juegan un rol fundamental en la economía del país. Las actividades agropecuarias que allí se desarrollan se constituyen en garantes de la seguridad alimentaria del país y en un importante generador de empleo. En Colombia, las actividades agropecuarias generan el 62,3%¹³ del empleo en el sector rural y quienes ejecutan dichas labores, en su mayoría, son considerados microfundistas y pequeños productores, a partir de la definición establecida en este documento.

Aunque varias investigaciones sugieren que los pequeños productores se encuentran a lo largo de la geografía nacional, dichos estudios coinciden en que en los departamentos andinos de Antioquia, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Nariño y Santander están ubicados la gran mayoría de los microfundistas y pequeños productores del país. El Censo

¹³ Trimestre móvil septiembre-noviembre de 2012.

de Minifundio (1995) establece que, en 1995, el 71% de los microfundios se encontraba en los 6 departamentos mencionados, y, en 2010, el Proyecto de Protección de Tierras (2010) confirmó esta misma concentración del microfundio.

A pesar de que la mayoría de los productores agropecuarios en Colombia son microfundistas y de pequeña propiedad, existe un fuerte desequilibrio en relación al área que ocupan. Según el Proyecto de Protección de Tierras (2010), los microfundios y la pequeña propiedad son aproximadamente el 80% y el 14% de los predios rurales y ocupan tan sólo el 10% y el 19% de la superficie en hectáreas, respectivamente (véase Cuadro 1).

Cuadro 1. NÚMERO DE PREDIOS Y ÁREA EN HECTÁREAS, COLOMBIA 2009

Concepto	Predios	Área en hectáreas	Participación en el total de predios	Participación en la superficie total
Microfundio	2.596.247	7.613.146	80%	10%
Pequeña Propiedad	440.532	13.896.048	14%	19%
Mediana Propiedad	161.015	13.209.105	5,00%	18%
Gran Propiedad	27.691	37.925.233	1%	52%
Total	3.225.485	72.643.532	100,00%	100,00%

Fuente: Proyecto de Protección de Tierras (2010).

Si tomamos la información del número de hectáreas y el número de predios para calcular el tamaño promedio del microfundio y de la pequeña propiedad, estos son de 2,9 y 30 has, respectivamente. Como se verá seguidamente, el limitado tamaño de la propiedad de los pequeños productores tiene importantes implicaciones en términos económicos, sociales y ambientales¹⁴.

¹⁴ Otras características de los microfundistas y pequeños productores provienen de los resultados obtenidos de procesar los datos de la Encuesta de la Línea Base de AIS (2008). La línea base de AIS contiene información de 6.709 Unidades de Producción Agropecuaria (UPA) en diferentes regiones del país. Aunque la información es importante por el tamaño de la muestra, no es posible expandir la muestra al universo del sector agropecuario colombiano y por tanto hacer inferencia nacional. Para ver los detalles metodológicos de la Encuesta de la Línea Base de AIS consulte Econometría Consultores y Fedesarrollo (2009). La muestra que se trabajó en este estudio incluye 4.877 UPA's pues se eliminaron aquellas que eran propiedad de una sociedad y (680 UPA's) y aquellas que no tenían registro de su área (1.152 UPA's).

Con la intención de verificar el uso de la tierra se obtuvo el valor del rendimiento por hectárea (Cuadro 2). Los resultados muestran que los pequeños productores presentan un valor del rendimiento por hectárea en promedio muy superior al de los grandes productores¹⁵.

Cuadro 2. RENDIMIENTO VALORADO POR HECTÁREA

Tamaño	Valor del rendimiento por hectárea utilizada
Microfundio	9.832.739
Pequeña propiedad	1.728.684
Mediana propiedad	350.567
Gran propiedad	245.476

Fuente: Línea Base AIS.

El debate sobre la relación entre el tamaño de la explotación agrícola y la productividad no está cerrado. Durante las décadas de los 60 y 70 se adelantaron estudios basados en la estructura de la agricultura en la India (Berry 1972; Bardhan 1973; Mazumdar 1965, entre otros), en donde se encontró una relación inversa entre el tamaño y la productividad. Los análisis de Berry y Cline (1979), Rubio (1994) y Lozano (2007) encontraron los mismos resultados para el caso colombiano. Perry (2013) hace una reseña completa de esta literatura y ahonda sobre la importancia de los pequeños productores para la seguridad alimentaria.

Sin embargo, estos hallazgos han sido controvertidos porque otros análisis encontraron que la relación inversa entre el tamaño de la explotación y la productividad no siempre se mantiene al incluir otras variables de análisis. En efecto, el debate se intensificó cuando autores como Bhalla *et al.*, (1988) encontraron que la relación inversa desaparecía cuando se incluían factores como la calidad del suelo. Ghose (1979) afirma que debe

¹⁵ Sin embargo, hay que tener cautela al sacar conclusiones sobre esta evidencia, pues este resultado no está controlado por el tipo de cultivo, región y tecnología. En efecto, esta situación no se presenta en todas las actividades. Por ejemplo, en la encuesta se encontró que los grandes y medianos productores eran más productivos en: Caña de Azúcar, Trigo, Plantaciones Forestales, Ganadería de Leche, y Ganadería de doble propósito.

existir una condición de atraso económico para que la relación inversa entre tamaño y productividad se mantenga, en otras palabras, según este autor, la inclusión de avances tecnológicos hace que la relación desaparezca. Incluso hay estudios como el de Hanumantha Rao (1975) que encuentra una relación positiva entre el tamaño y la productividad, que es atribuible al uso intensivo de fertilizantes en las fincas más grandes.

Lo que sí se puede inferir, es que la limitación de tierra a la que se ven enfrentados los pequeños productores, tanto de microfundio como de pequeña propiedad, conlleva al uso intensivo de la tierra. Sin embargo, y como lo indica Perry (2010), los pequeños productores tienen grandes dificultades para generar ingresos suficientes lo cual genera altos niveles de pobreza. Esto último se puede comprobar al obtener el ingreso promedio per cápita por tamaño de la propiedad (Cuadro 3). Como lo muestra la línea base de AIS, hay una relación directa entre el tamaño de las explotaciones y los ingresos totales generados. Es decir, a pesar de tener los mayores valores de rendimiento por hectárea, las explotaciones de menor tamaño generan menores ingresos per cápita, y viceversa.

Cuadro 3. INGRESO PROMEDIO E INGRESO PROMEDIO PER CÁPITA
SEGÚN TAMAÑO DE LA PROPIEDAD

Tamaño	Ingreso promedio	Ingreso promedio per cápita
Microfundio	1.473.489	447.462
Pequeña propiedad	3.192.085	949.127
Mediana propiedad	7.968.219	2.519.923
Gran propiedad	19.350.665	6.694.716

Fuente: Línea Base AIS.

De otro lado, López (1996), a partir de un estudio de caso en Nariño, cuestiona la relación entre pobreza rural y deterioro ambiental. Inicialmente el autor menciona cuatro consideraciones teóricas: a) los pobres generalmente tienen pocos recursos y de mala calidad, les urge producir para su supervivencia usando el ambiente por encima de su capacidad de carga; b) la conservación de recursos es una inversión de largo plazo, escogiéndose en el corto plazo la productividad del sistema y la no conservación; c) los pobres tienen menos recursos para defenderse de los efectos del deterioro ambiental; y d) se forma un

círculo vicioso de pocos recursos baja productividad, sobreexplotación, disminución en la productividad, etc. A partir de los análisis estadísticos, el autor concluye que no “existe una relación unívoca entre pobreza y deterioro de recursos” y menciona otros factores que tienen impacto ambiental como la “tradición cultural, el sistema de acceso a la tierra, la densidad poblacional y muy especialmente, las técnicas de producción adecuadas a los ecosistemas y las instituciones sociales vigentes”¹⁶. Esto confirma lo que López Guarín (2012) sugiere sobre “los procesos de intervención humana, (los cuales) son claramente identificables en los diferentes ecosistemas que integran el sector andino, entre ellos, la conversión de las zonas de páramo en potreros, para la producción ganadera y el desarrollo de la agricultura de subsistencia en microfundios y minifundios, dirigidos, en su mayoría, a la producción de bienes de consumo básico”.

En cuanto al porcentaje de la producción agropecuaria nacional que proviene de pequeños productores, campesinos y/o microfundistas, según Jaramillo (2002), ésta representa el 50% del total desde 1960. Forero y Torres-Guevara (2002) estiman, a partir de estadísticas del Ministerio de Agricultura, que entre 1999-2000 el 68% de la producción agrícola nacional provenía de la producción campesina.

La producción de los pequeños productores es fundamentalmente de bienes no transables para el consumo inmediato de alimentos en los centros urbanos y el autoconsumo. Gáfaró *et al.*, (2011) señalan, con base en la ENA, que, entre 2007 y 2009, los grandes propietarios producen bienes transables y los pequeños propietarios producen, sobre todo, alimentos para los centros urbanos. Forero *et al.*, (2002) muestran, con base a la ENIG de 1984-1985 y 1994-1995, que el 35% del gasto de los hogares colombianos se hace en alimentos que provienen de la economía campesina. Los productos que identifican diferentes autores¹⁷ son: arroz, plátano, frutas, productos lácteos, panela, maíz, trigo, cebada, ajonjolí, papa, yuca, ñame, cacao, café, tabaco, fique, hortalizas, y algodón.

¹⁶ Consultar también: Germán ESCOBAR y Scott SWINTON, “Relaciones entre Pobreza Rural y el Deterioro Ambiental en algunos Países de América Latina”, RIMISP. URL: <http://www.rimisp.org/getdoc.php?docid=857> (Consultado el 26/01/2013).

¹⁷ Salgado (2002), Forero y Torres-Guevara (2002), IQuartil (2009).

También, parte de esa producción es utilizada como materia prima en la industria alimentaria (como café y oleaginosas) y no-alimentaria (como algodón y tabaco).

Según los datos de la línea base de AIS, en Colombia existen pocas diferencias en la edad promedio de los productores según el tamaño de la propiedad, pero la experiencia y los años de educación promedio son mayores en la mediana y la gran propiedad (Cuadro 4). En términos de nivel educativo, los pequeños productores tienen bajos niveles, entre 7 y 8 años. No obstante, en términos de edad y de experiencia promedio, los productores de todos los rangos de tamaño se encuentran alrededor de los 50 y 18 años. Según los datos de la línea base de AIS, en Colombia existen pocas diferencias en la edad promedio de los productores según el tamaño de la propiedad, pero la experiencia y los años de educación promedio son mayores en la mediana y gran propiedad (Cuadro 4). Pérez y Pérez (2002) muestran que en el área rural la participación laboral de los mayores de 65 años es de 69,7% y en las capitales de los departamentos de 35,4% (IICA 1998). Concluyen que “los ancianos rurales tienen, forzosamente, que mantenerse vinculados laboralmente durante mucho más tiempo dado que no tienen ningún subsidio de retiro”. De la mano con el proceso de envejecimiento de la población rural, se da un proceso de partición de los predios por medio de la herencia, reforzando el fenómeno de microfundio y pequeña propiedad. Gáfaró *at al.*, (2012) confirman, a partir de la ELCA, que la compra y la herencia son los principales mecanismos para acceder a la tierra.

Cuadro 4. EDAD, EXPERIENCIA Y AÑOS DE EDUCACIÓN PROMEDIO, SEGÚN TAMAÑO DE LA PROPIEDAD

Tamaño	Edad	Experiencia	Años de educación
Microfundio	49	16	7
Pequeña propiedad	50	16	8
Mediana propiedad	51	18	10
Gran propiedad	50	21	13

Fuente: Línea Base AIS.

A continuación se presenta un diagnóstico de la situación de los pequeños productores en términos del impacto de algunas variables sobre los ingresos, de acuerdo con los re-

sultados obtenidos a partir de la línea base de AIS¹⁸. Este diagnóstico es complementado con una amplia literatura que establece los principales problemas que aquejan a los microfundistas y los pequeños productores.

Según Gáfaró *et al.*, (2011), “la inseguridad en la tenencia de la tierra es un obstáculo adicional para alcanzar la eficiencia económica en las áreas rurales. La formalidad de la propiedad mejora la eficiencia económica por diversos canales. Al reducir el riesgo de expropiación, se generan incentivos a invertir en los predios y asignar recursos productivos que se destinaban anteriormente a cuidar el predio”. De otra parte, los mismos autores afirman que “el arrendamiento de tierras es una alternativa adicional para promover el acceso al uso de la propiedad sin necesidad de transferirla. Este contribuye a incrementar simultáneamente la eficiencia, al transferir tierras a los productores más eficientes, y la equidad, al incrementar los ingresos de la población rural”.

Esta afirmación se puede ratificar con los resultados de la línea base de AIS. El ingreso promedio per cápita de las UPAs de los pequeños propietarios que tiene propiedad con título, arriendo y aparcerías es 2,3, 3,9 y 2,2 veces superior al ingreso promedio per cápita de las UPAs sin título de propiedad (Cuadro 5).

Cuadro 5. **INGRESO PROMEDIO E INGRESO PROMEDIO PER CÁPITA, SEGÚN TIPO DE PROPIEDAD**

Tamaño	Ingreso promedio	Ingreso promedio per cápita
Propiedad con Título	2.168.712	655.087
Propiedad sin Título	1.023.493	276.905
Arriendo	3.792.524	1.074.365
Aparcería	1.746.886	618.075

Fuente: Línea Base AIS.

Otro componente importante en el desarrollo de las actividades agropecuarias es el crédito. Sin embargo, las imperfecciones en los mercados financieros, y las limitaciones a su ac-

¹⁸ Para este propósito se trabajó con la parte de la muestra que agrupa a los microfundistas y los pequeños productores. Los resultados de la muestra total se encuentran en el Anexo.

ceso son características muy comunes en los pequeños productores. Hazzel *et al.*, (2010) afirman que el uso de nuevas tecnologías implican el acceso a maquinaria y activos de capital con costo elevado lo que pone en desventaja a los pequeños productores al no poder obtener crédito en las mismas condiciones que los grandes productores. Según la línea base de AIS, el ingreso promedio per cápita de las UPA's que reciben crédito es 1,80 veces superior al ingreso promedio per cápita de las UPA's que no reciben crédito (Cuadro 6).

Cuadro 6. INGRESO PROMEDIO E INGRESO PROMEDIO PER CÁPITA, SEGÚN ACCESO AL CRÉDITO

Concepto	Ingreso promedio	Ingreso promedio per cápita
Con crédito	2.678.436	803.976
Sin crédito	1.488.140	446.364

Fuente: Línea Base AIS.

El acceso a infraestructura, como lo es un sistema de riego, es fundamental para la producción agrícola y esencial en tiempos de sequía. Según los resultados de la línea base de AIS, sólo el 32% de la muestra respondió si dentro de su infraestructura contaba con sistema de riego. Sin contar los valores ausentes, el 21,7% de las UPA'S tiene dentro de su infraestructura un sistema de riego. El ingreso promedio per cápita de las UPA's que cuentan con un sistema de riego es 1,87 veces superior al ingreso promedio per cápita de las UPA's que no cuentan con un sistema de riego (Cuadro 7).

Cuadro 7. INGRESO PROMEDIO E INGRESO PROMEDIO PER CÁPITA, DE ACUERDO A LA TENENCIA DE SISTEMA DE RIEGO

Concepto	Ingreso promedio	Ingreso promedio per cápita
Con sistema de riego	4.459.166	1.308.231
Sin sistema de riego	2.284.520	697.753

Fuente: Línea Base AIS.

Una de las características más comunes de los pequeños productores es no tener manejo organizado de la información y escaso acceso a las técnicas agrícolas. Valdés y Foster

(2010) afirman que los gobiernos deben dirigir sus políticas para la reducción de la pobreza rural hacia la divulgación de conocimiento a los agricultores. Según la línea base de AIS, el ingreso promedio per cápita de las UPAs de los pequeños productores que reciben asistencia técnica es 2,20 veces superior al ingreso promedio per cápita de las UPAs que no reciben asistencia técnica (Cuadro 8).

Cuadro 8. INGRESO PROMEDIO E INGRESO PROMEDIO PER CÁPITA, DE ACUERDO A LA RECEPCIÓN DE ASISTENCIA TÉCNICA

Concepto	Ingreso promedio	Ingreso promedio per cápita
Con asistencia	3.116.988	957.404
Sin asistencia	1.492.660	434.215

Fuente: Línea Base AIS.

El ingreso promedio per cápita de las UPAs de los pequeños productores que reciben capacitación es 1,53 veces superior al ingreso promedio per cápita de las UPAs que no reciben capacitación (Cuadro 9).

Cuadro 9. INGRESO PROMEDIO E INGRESO PROMEDIO PER CÁPITA, DE ACUERDO A LA RECEPCIÓN DE CAPACITACIÓN

Concepto	Ingreso promedio	Ingreso promedio per cápita
Con capacitación	2.913.885	838.460
Sin capacitación	1.775.610	548.092

Fuente: Línea Base AIS.

Hazzel *et al.*, (2010) afirman que para que los agricultores inviertan y obtengan mayores ingresos se necesita acceso a una serie de factores, tales como la tierra, el trabajo, los conocimientos técnicos y la información. Si un factor de los anteriores falta los ingresos pueden reducirse significativamente. Según la línea base de AIS, el ingreso promedio per cápita de las UPAs de pequeños productores que tienen información especializada es 1,55 veces superior al ingreso promedio per cápita de las UPAs que no tienen información especializada sobre el mercado de sus productos (Cuadro 10).

Cuadro 10. INGRESO PROMEDIO E INGRESO PROMEDIO PER CÁPITA, DE ACUERDO A LA RECEPCIÓN DE INFORMACIÓN ESPECIALIZADA

Concepto	Ingreso promedio	Ingreso promedio per cápita
Con información especializada	2.921.305	864.761
Sin información especializada	1.844.980	557.555

Fuente: Línea Base AIS.

Más aún, contar con asistencia técnica y acceso al crédito al tiempo genera unos ingresos per cápita superiores con respecto a las demás combinaciones (Cuadro 11).

Cuadro 11. INGRESO PROMEDIO E INGRESO PROMEDIO PER CÁPITA, DE ACUERDO AL ACCESO SIMULTÁNEO A CRÉDITO Y ASISTENCIA TÉCNICA

		Asistencia técnica	
		No	Si
Ingreso promedio			
Crédito	No	1.239.404	2.007.443
	Si	1.765.145	3.851.313
Ingreso per cápita			
Crédito	No	378.122	494.567
	Si	588.839	1.201.330

Fuente: Línea Base AIS.

La asociación de los pequeños productores es fundamental en la búsqueda de mejores oportunidades. Las UPAs de los pequeños productores cuyo dueño pertenece a una asociación generan un ingreso promedio per cápita 1,05 veces superior a aquellas UPAs cuyo dueño NO pertenece a una asociación y la correlación entre el número de años que lleva asociado y los ingresos per cápita es de 0,012 (Cuadro 12). Esta baja diferencia responde a que la mayoría de los microfundistas y pequeños productores no se encuentran asociados. Cuando se toma la muestra total se obtiene que las UPAs cuyo dueño pertenece a una asociación generan un ingreso promedio 1,64 veces superior a aquellas UPAs cuyo dueño no pertenece a una asociación.

Cuadro 12. INGRESO PROMEDIO E INGRESO PROMEDIO PER CÁPITA, DE ACUERDO A LA PERTENENCIA A UNA ASOCIACIÓN

Concepto	Ingreso promedio	Ingreso promedio per cápita
Con asociación	2.153.524	645.830
Sin asociación	2.099.477	611.200

Fuente: Línea Base AIS.

El bajo efecto que tienen las asociaciones de pequeños productores en los ingresos puede ser explicado en función de la falta de experiencia y organización, así como de un débil poder de negociación frente a otros actores, como los compradores, los intermediarios o las autoridades locales. Un estudio de impacto del Proyecto Apoyo a Alianzas Productivas¹⁹ confirma que “de siete Alianzas (...), tres no tenían mayor experiencia con procesos asociativos y dos de esas tres fracasaron en el proceso de ejecución. La Alianza que no fracasó recibió un apoyo importante de Agroindustrias MOS, como entidad gestora acompañante (OGA) e integradora, compensando las falencias de la falta de experiencia de la asociación. En el resto de los casos las asociaciones de productores ya tenían una importante experiencia de asociación previa que facilitó la consecución del Proyecto”²⁰.

La cercanía a los mercados garantiza que los productos puedan salir con más rapidez de las fincas donde son producidos. Esto está asociado a la provisión de bienes públicos como vías de acceso que debe garantizar el Estado. Según Hazzel *et al.*, (2010) los países pobres presentan serias falencias al respecto, Valdés y Foster (2010) afirman que la provisión de carreteras es un proceso costoso, pero que mejoras en la educación, acceso a crédito y acceso a mercados a través de las carreteras pueden asegurar ganancias a los pequeños productores y las condiciones de pobreza podrían verse aliviadas.

¹⁹ Ver sección 4. Diagnóstico institucional para una explicación del Proyecto de Apoyo a Alianzas Productivas.

²⁰ Evaluación de impacto del proyecto de apoyo a alianzas productivas – informe final de proyectos del cohorte 2. Ficha Resumen.

Según la línea base de AIS, el ingreso promedio per cápita de las UPAs de los pequeños productores que tienen transporte²¹ para sus productos es 3,01 veces superior al ingreso promedio per cápita de las UPAs que no tienen transporte para sus productos (Cuadro 13). Adicionalmente, existe una correlación de -0,043 entre el tiempo que se tardan en sacar el producto a la cabecera municipal y el ingreso per cápita. Lo que sugiere que entre menos tiempo se tarde mayor ingreso obtiene el productor.

Cuadro 13. INGRESO PROMEDIO E INGRESO PROMEDIO PER CÁPITA, DE ACUERDO A LA TENENCIA DE TRANSPORTE DE SUS PRODUCTOS

Concepto	Ingreso promedio	Ingreso promedio per cápita
Con transporte	3.819.958	1.180.948
Sin transporte	1.350.951	391.436

Fuente: Línea Base AIS.

Finalmente, tener contrato de venta para la producción aumenta los ingresos con relación a aquellos productores que no tienen asegurada la venta de sus productos. El ingreso promedio per cápita de las UPAs de pequeños productores que tienen contrato de venta para sus productos es 1,81 veces superior al ingreso promedio per cápita de las UPAs que no tienen contrato de venta para sus productos (Cuadro 14).

Cuadro 14. INGRESO PROMEDIO E INGRESO PROMEDIO PER CÁPITA, DE ACUERDO A LA TENENCIA DE CONTRATO DE VENTA DE SUS PRODUCTOS

Concepto	Ingreso promedio	Ingreso promedio per cápita
Con contrato de venta	3.403.090	969.454
Sin contrato de venta	1.728.685	534.258

Fuente: Línea Base AIS.

²¹ La encuesta no especifica si se refiere a contar con un vehículo o que la vía de comunicación está en buen estado.

III. DIAGNÓSTICO DE LA INSTITUCIONALIDAD QUE ATIENDE A LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES

A nivel nacional existen una serie de políticas, programas, acciones y planes que se focalizan en los pequeños productores agrícolas, que en buena medida pertenecen a la población rural en condición de vulnerabilidad, buscando generar oportunidades y mejorar las condiciones de vida de dicha población. Estos son implementados principalmente por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), el Incoder, Finagro, el Banco Agrario, el Departamento de la Prosperidad Social, y el SENA. Asimismo, en algunas ocasiones estas instituciones públicas son apoyadas por Organismos Internacionales, como el Banco Mundial, la FAO, la cooperación de diversos países amigos y Organizaciones No Gubernamentales (ONGs).

De acuerdo con el CRECE (2006)²², la situación de los pequeños productores y en general de la población rural se explica por un modelo de política agrícola dual en donde han coexistido dos tipos de agricultura, una de carácter comercial, enfocada en un esquema productivo y exportador, dedicada a producir commodities, frente a una agricultura de pequeños productores enfocada en la producción de alimentos y productos no transables. Mientras la agricultura comercial se basó en un esquema proteccionista, se apoyó en políticas de fomento, recibió subsidios con el objeto controlar los desajustes asociados a asignaciones inapropiadas de recursos y tuvo el apoyo de una política de carácter macroeconómico estable, la política dirigida a los pequeños agricultores se sustentó en un esquema de erradicación de la pobreza y estuvo sujeta a la inestabilidad de las instituciones creadas para su promoción, los problemas de coordinación (May, 1996), así como de los ciclos políticos que sacaron provecho de ella.

Lo anterior trajo como consecuencia: i) la implementación de modelos tecnológicos inapropiados que estimularon la explotación de un recurso escaso, como lo es el capital, en contraposición a la utilización de la mano de obra, recurso abundante en las áreas rurales, y ii) bajos niveles de acceso, por parte de los pequeños agricultores, a los factores

²² CRECE, (2006). Pobreza Rural: Diagnostico y Evolución de las Políticas Nacionales, Manizales, Colombia.

productivos, en el caso específico de la tierra y el crédito. En cuanto a la tierra, las altas tasas de concentración, la ausencia de una reforma agraria eficaz, y el conflicto armado han ocasionado grandes dificultades para su asignación. En lo relacionado con el crédito, siempre se ha observado una baja tasa de cobertura en las zonas rurales debido a la dificultad de que el sector financiero llegue a atender a los pequeños productores.

En el Cuadro 15 se presenta una descripción breve de los principales programas, acciones y planes de cobertura nacional existentes actualmente, haciendo énfasis en los objetivos, la cobertura, las metas y las entidades operadoras.

De la revisión del Cuadro 15 se concluye que existe una oferta importante de programas de diversas entidades que buscan generar condiciones propicias para el desarrollo de los pequeños productores en el campo y que abarcan distintos frentes como son, entre otros: la restitución, la titulación y la formalización de tierras; el acceso a financiamiento con tasas de interés subsidiadas y la entrega de subsidios a la capitalización rural; la asistencia técnica; el riego y el drenaje; las alianzas productivas entre pequeños productores y comercializadores; la vivienda de interés social rural; la atención a la mujer rural; el programa de seguridad alimentaria; el programa de lucha contra la pobreza; y el programa de capacitación para jóvenes rurales.

Algunos de ellos han tenido evaluaciones de impacto, como los programas de Alianzas Productivas, Programas de Desarrollo y Paz, Laboratorios de Paz y ReSA, que han obtenido impactos positivos, pese a que también presentan algunas deficiencias.

Lo que no ha sido evaluado es el impacto agregado del conjunto de esas políticas, programas, acciones y planes para atender la problemática de los pequeños productores en Colombia, lo cuales han padecido de una falta de visión integral de las intervenciones con enfoque territorial. En consecuencia, ha faltado coordinación entre las entidades que los ejecutan, impidiendo aumentar la cobertura de operación y las economías de escala en términos de recursos, capital humano y aprendizaje. Finalmente, algunos de ellos pueden ser abiertamente contraproducentes cuando se trata de subsidios sin contraprestación alguna por parte de los beneficiarios, mientras que otros programas que han mostrado sus bondades sufren de falta de recursos.

Cuadro 15. COMPILACIÓN DE LOS PROGRAMAS DIRIGIDOS A PEQUEÑOS PRODUCTORES

Nombre	Población objetivo	Objetivos	Limitaciones	Estado	Metas	Operadores
Programa de restitución de tierras	Las personas propietarias o poseedoras de predios o explotadoras de baldíos que hayan sido o sean víctimas del despojo o abandono forzado de sus tierras a causa del conflicto armado, desde el 1 de enero de 1991 hasta el 10 de junio del 2021.	Recuperar el derecho que tenían las personas sobre un predio rural, afectado por el despojo o abandono forzado en el marco del conflicto armado interno.	1. Baja cobertura de programa en relación la población campesina. 2. Gran cantidad de predios registrados por Incoдер. Pero pocos avances reales en la adjudicación de predios. 3. Hasta después de 4 meses de realizada la solicitud se obtiene el fallo por parte de un juez o Magistrado.	En 2012 la Unidad de Restitución de Tierras recibió 26.479 solicitudes, lo que equivale 1.84 millones de Ha.	- A 2013 se espera restituir un total de 11.200 predios. - La meta para el final de cuatrienio asciende a 160.000 predios en 2014.	Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución, Superintendencia de Notariado y Registro, INCODER e IGAC
Programa de formalización de tierras	Mujeres cabeza de familia, población desplazada, grupos étnicos y pequeños productores agropecuarios.	Modernizar el proceso de adjudicación de la tierra en el país, diseñar y ejecutar acciones para la formalización masiva de tierras en coordinación con el resto de instituciones encargadas de este tipo de procedimientos y promover la cultura de la formación de los derechos de propiedad en las zonas rurales.	Diseñar estrategias de formalización adecuadas a las condiciones propias de las zonas de consolidación.	En 2012 se formalizaron predios de 750 familias en los departamentos de: Antioquia, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Huila, Magdalena, Córdoba y Valle.	Para el 2014 se espera formalizar 250 mil familias, lo que equivale alrededor de 1,9 millones de hectáreas. La meta de largo plazo es formalizar un total de 851 mil familias y 4 millones de hectáreas en 2021.	Ministerio del Interior y de Justicia, IGAC, Acción Social, DANE, INCODER y Federación Nacional de Municipios
Sistema de financiamiento sector agropecuario (FINAGRO)	Productores agropecuarios, enfatizando en el segmento de los pequeños.	i) Contribuir activamente en la formulación y comprometerse en la ejecución de la política para el desarrollo rural integral y sostenible, ii) Asegurar recursos oportunos y suficientes para el financiamiento del desarrollo del sector rural, y iii) Innovar permanentemente en los productos y servicios de financiamiento, que aseguren la generación de valor, la competitividad y el desarrollo del sector rural.	1. La oferta de servicios financieros es limitada para el caso de los pequeños productores, dado que la banca privada no cuenta con los incentivos necesarios para ofrecer instrumentos de crédito que se ajusten a las necesidades de este tipo de productores. 2. Los productores no pueden ofrecer las garantías ordinarias exigidas por FINAGRO o los Bancos Comerciales.	Durante 2012, FINAGRO otorgó créditos por \$6.4 millones de los cuales \$2.6 millones fueron para capital de trabajo, \$3.6 millones para inversiones y para normalización de cartera, \$200 mil millones. Por tipo de productor, el 25.4% del valor de las colocaciones (\$1.645.871 millones) se destinó a financiar proyectos de pequeños productores, y el 74.6% (\$4.826.272 millones) a medianos y grandes productores.	La meta en los dos primeros años del cuatrienio era colocar créditos por 11,9 millones de pesos. No obstante, FINAGRO logró colocar en dicho periodo 13,8 millones pesos. Logrando un porcentaje de cumplimiento del 115%.	FINAGRO, Banco Agrario y Banca Privada
Desarrollo Rural con Equidad (DRE), reemplaza el programa AIS que funcionó hasta 2010	Pequeños y medianos productores individuales y asociados, así como medianos o grandes productores e integrados con pequeños, en donde la participación de los pequeños sea mínimo el 60% del área sembrada.	Apoyar a productores agropecuarios con el fin de incrementar su competitividad, contribuir a la reducción de la pobreza en zonas rurales y fortalecer la seguridad alimentaria nacional del país.		Durante 2012 contó con un presupuesto de 500 mil millones de pesos, de los cuales un 58% fue destinado a apoyar instrumentos de crédito como subsidios o líneas de crédito blandas y el 38,9% restante fue otorgado a apoyar incentivos a la productividad, más exactamente en asistencia técnica y a la cofinanciación de sistemas de riego y drenaje.		MADR

Cuadro 15. COMPILACIÓN DE LOS PROGRAMAS DIRIGIDOS A PEQUEÑOS PRODUCTORES

Nombre	Población objetivo	Objetivos	Limitaciones	Estado	Metas	Operadores
Instrumentos DRE: Línea especial de crédito (LEC)	Pequeños y medianos productores individuales y asociados, así como medianos o grandes productores integrados con pequeños, en donde la participación de los pequeños sea mínimo el 60% del área sembrada, (excepto aquellas con ICR).	Financiar la siembra y el mantenimiento de cultivos tales como: arroz, trigo, maíz blanco y amarillo, sorgo, cebada, avena, frijol, arveja, hortalizas, frutas (excepto aquellas con ICR), soya, plátano, yuca, papa, ajonjolí, algodón, tabaco, maní y achira.	i) Falta de colaterales por parte de los pequeños productores para acceder a esta línea de crédito y ii) a través de esta línea de crédito se pueden financiar actividades no agropecuarias como: artesanía, minería, turismo, transformación de metales y piedras preciosas.	- Presupuesto en 2011: 60 mil millones de pesos - El número de créditos otorgados a través de la LEC beneficiaron en su gran mayoría a pequeños productores (88,5%).	De acuerdo con las metas propuestas en el PND 2010-14 se espera otorgar un total de 78.400 microcréditos para pequeños productores al final de cuatrienio del actual Gobierno.	MADR, FINAGRO y Intermediarios financieros
Instrumentos DRE: Incentivo a la capitalización rural (ICR)	Pequeños y medianos productores individuales y asociados, así como medianos o grandes productores integrados con pequeños, en donde la participación de los pequeños sea mínimo el 60% del área sembrada.	Financiar la siembra y el mantenimiento de cultivos tales como: arroz, trigo, maíz blanco y amarillo, sorgo, cebada, avena, frijol, arveja, hortalizas, frutas (excepto aquellas con ICR), soya, plátano, yuca, papa, ajonjolí, algodón, tabaco, maní y achira.	Este beneficio es concedido a personas que no cuenten con otro subsidio directo otorgado por el Estado y actualmente NO hay recursos disponibles de ICR para MEDIANOS PRODUCTORES.	A. 31 de diciembre de 2012, FINAGRO aprobó 61.935 solicitudes de crédito en cultivos de tardo rendimiento con un valor de inversión objeto de Incentivo a la Capitalización Rural (ICR) de \$573.283 millones sobre la cual se pagaron \$191.027 millones por ICR.	Se espera que al final del cuatrienio el número de créditos otorgados a través de este componente del DRE llegue a 78.400.	MADR, FINAGRO y Intermediarios financieros
Instrumentos DRE: Incentivo a la asistencia técnica agropecuaria (IAT)	Pequeños y medianos productores que se encuentren registrados en el Registro Único de Usuarios de Asistencia Técnica Directa Rural – RUAT.	Contribuir al mejoramiento de la competitividad y la productividad agropecuaria de los pequeños y los medianos productores.		- Presupuesto en 2011: 100 Mil millones de pesos - Durante 2012 se destinaron \$69.9 mil millones para cofinanciar el 80% del costo de los planes de asistencia técnica que elaboraron los municipios y/o las asociaciones de municipios.	Dentro del marco de las metas del PND 2010-14 el Gobierno Nacional busca ofrecer un mayor acceso a programas de asistencia técnica, se espera beneficiar alrededor 350.588 pequeños productores.	MADR, FINAGRO y Intermediarios financieros
Instrumentos DRE: Apoyo a riego y drenaje	Comunidades campesinas, pequeños y medianos productores o pertenecientes a comunidades de grupos étnicos.	Mejorar las condiciones de riego, drenaje o control de inundaciones.	El avance de este programa de acuerdo con el seguimiento del DNP no supera el 1% de las metas propuestas para el cuatrienio.	Presupuesto en 2011: 100 Mil millones de pesos - Durante el 2011 la inversión del Gobierno Nacional se concentró en los proyectos: i) Triángulo del Tolima, y ii) Tesalia-Paicol	Las metas del proyecto en el mediano plazo son el uso eficiente de los recursos hídricos en 101.610 hectáreas y la rehabilitación de cerca de 5.000 hectáreas en donde ya existen sistemas de riego pero que fueron afectados por fuertes olas invernales en las regiones de Manatí (Atlántico), Tucurín (Magdalena) y el proyecto Rancherías (Guajira).	MADR y INCODER
Instrumentos DRE: Microcrédito Rural	Pequeños productores localizados en zonas rurales.	Microcrédito destinado a financiar las necesidades de capital e inversión en las microempresas rurales.	Es otro componente del DRE pero no es clara su diferencia con ICR.	Durante 2012 se destinaron 9.9 mil millones de pesos para cofinanciar el 100% de los servicios de asistencia técnica a pequeños productores.		MADR, FINAGRO y Intermediarios financieros

Cuadro 15. COMPILACIÓN DE LOS PROGRAMAS DIRIGIDOS A PEQUEÑOS PRODUCTORES

Nombre	Población objetivo	Objetivos	Limitaciones	Estado	Metas	Operadores
Instrumentos DRE: Programa de oportunidades rurales	Pequeños productores rurales, jóvenes, mujeres, indígenas y afrocolombianos pertenecientes a los niveles 1 y 2 del Sisben.	Buscar financiar proyectos empresariales agropecuarios.		En la convocatoria regular 2012 resultaron seleccionados 53 proyectos más 26 proyectos de asignación especial, con una asignación presupuestal de \$2.905 millones.	La meta es asistir a 18.021 productores en el cuatrienio. A 2013 se esperan cubrir el 82% de dicho objetivo.	MADR y INCODER
Proyecto de alianzas productivas*	Pequeños productores agropecuarios, con las siguientes características: alíabots, vinculados al sector agropecuario por lo menos durante 3 años, activos que no superen 200\$ MUV, con ingresos netos mensuales inferiores a 2\$ MUV, con al menos el 75% de estos ingresos de actividades agropecuarias y menos de 2 UAF de explotación agropecuaria.	Incrementa los ingresos, el empleo rural, capacidad de gestión, la asociatividad y la conexión con los mercados.	Los mayores beneficiarios son pequeños productores con cierto stock de recursos y condiciones de producción negociable. Dificultades operativas: retraso en la puesta en operación, devaluación del dólar, asignaciones presupuestales anuales inferiores a las programadas y excesivas restricciones para definir la población objetivo de las Alianzas.	- Hasta el 2012 se han constituido 369 Alianzas y se han atendido 260.003 pequeños productores. - En 2011 se consolidaron alianzas en 27 departamentos, donde resultaron beneficiadas 7.188 familias con un total de 13.531 Ha. - El valor de dichas Alianzas ascendió a 116.495 millones de pesos y el valor del IM alcanzó los 25.454 millones de pesos, el 21% del valor total de Alianzas.	En el PND 2010 -14 se propone como meta que para el final de cuatrienio del actual Gobierno se encuentren establecidos 641 proyectos bajo el esquema de alianzas productivas.	MADR, en coordinación con las Secretarías Departamentales de Agricultura, el SENA, FINAGRO y Corpoica, OIGAs y OGRs
Programa de Vivienda de Interés Social Rural	Hogares campesinos en niveles de SISBEN 1 y 2, desplazados por la violencia, indígenas y afrocolombianos.	Facilitar una solución de vivienda en las modalidades de: mejoramiento y saneamiento básico, construcción o adquisición de vivienda nueva.		Durante 2012 este programa contó con 168.000 millones de pesos, de los cuales, el 22,6% se destinó a población desplazada, mientras que el restante 77,5% fue empleado para atender población rural vinculada en los niveles 1 y 2 de SISBEN. En 2012 se entregaron 32.000 soluciones de vivienda rurales y se espera que para el 2013 el número de soluciones entregadas alcance las 100.000.	La meta planteada en el PND para el final de cuatrienio es: se esperaba entregar 47.200 soluciones para población rural y 11.800 soluciones de vivienda para población desplazada.	MADR y Banco Agrario
Programa mujer rural	Organizaciones y asociaciones de mujeres de todo el país.	Mejores propuestas de generación de ingresos y empleo, que planteen potencialidades de desarrollo identificadas por las propias asociaciones u organizaciones de mujeres rurales los cuales pueden ser agropecuarios y no agropecuarios.	Su enfoque no es necesariamente agrícola.	En 2012, 43 propuestas resultaron ganadoras en el concurso de emprendimiento y asociatividad agrupando a un total de 1.562 mujeres campesinas y sus familias en 17 departamentos de la geografía nacional. Cuenta con un presupuesto de \$ 2,9 millones de pesos, con cargo al componente MUJER RURAL del Convenio Interadministrativo No. 2012-121 suscrito entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Corporación Colombia Internacional - CCI.		Corporación Colombia Internacional (CCI)

Cuadro 15. COMPILACIÓN DE LOS PROGRAMAS DIRIGIDOS A PEQUEÑOS PRODUCTORES

Nombre	Población objetivo	Objetivos	Limitaciones	Estado	Metas	Operadores
Red de seguridad alimentaria (ReSA)*	Pequeños productores agropecuarios afectados por la violencia en cualquier zona del país y la población radicada en asentamientos subnormales de los centros urbanos (Sisben 1).	Facilitar el desarrollo de programas productivos con fines de auto consumo con el fin de garantizar la seguridad alimentaria de las poblaciones más vulnerables.	Es un programa de seguridad alimentaria y no de generación de ingresos a largo plazo.	Durante el 2012, a través de este programa se han implementado 13 proyectos de seguridad alimentaria en Boyacá, Cauca, Atlántico, Cundinamarca, Amazonas y Córdoba donde se atendieron un total de 12.400 familias. Vale la pena mencionar que en la actualidad este programa atiende 34.250 hogares.	La meta de UNIDOS es vincular a 1,5 millones de familias a la Red. A septiembre de 2012 se encuentran vinculados 1.473.865 familias. Distribuidas entre aquellas que presentan las condiciones de vida más bajas según el Sistema de Identificación de beneficiarios de programas del estado (SISBEN 2).	Departamento para la prosperidad social y Acción Social
UNIDOS*	Familias bajo condición de pobreza extrema*.	Los objetivos del programa son los siguientes: i) operar de forma eficiente en los territorios y en los trabajos con las familias, ii) ampliar y acercar la oferta de servicios ofrecidos por las entidades del Estado, iii) promover relaciones estratégicas entre diferentes directrices y entes territoriales a nivel regional, y iv) promover la innovación social.	Es un programa que involucra tanto población tanto rural como urbana.	De acuerdo con la reducción de cuentas del ANSP, a 2012 el programa UNIDOS ha logrado que: i) 139.498 familias superaran la pobreza al mejorar la condición de todas sus necesidades básicas, ii) 40.380 familias lograron salir de la pobreza al incrementar su nivel de ingresos en forma significativa y iii) se hayan gestionado aproximadamente 3,1 millones de logros, de los cuales un 54% se alcanzaron en el 2012, con lo cual se ha logrado beneficiar al alrededor de 600 mil familias vinculadas al programa.	Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema - ANSP	
Programa de jóvenes rurales emprendedores	Jóvenes entre 16 y 35 años pertenecientes a los niveles 1, 2 y 3 del Sisben así como a población vulnerable.	Incentivar el emprendimiento de jóvenes rurales con el propósito de: i) reducir la tasa de migración de las zonas rurales a las urbanas, ii) aumentar la competitividad de las actividades productivas en las zonas rurales y iii) disminuir el desempleo estructural en dichas zonas.		Las metas del programa para el 2012 fueron: 1) aprendices matriculados 224.398, aprendices certificados 195.226; 3) unidades productivas nuevas; 6.259 y 3.214 fortalecidas. De otro lado, el presupuesto estimado durante el 2012 ascendió a 65.083 millones de pesos, 5% por encima del presupuesto aprobado en 2011.	SENA	
Programa de Desarrollo y Paz y Laboratorios de paz*	Víctimas del conflicto armado.	La construcción colectiva de las condiciones para la paz y la convivencia pacífica de todos los habitantes. Para ello el programa busca consolidar espacios y procesos territoriales, institucionales, sociales, económicos y culturales, priorizados y sostenibles.	La producción alimentaria resuelve la situación de inseguridad alimentaria de los hogares pero deja excedentes para la comercialización. Los objetivos de transformación que persiguen son de largo aliento, por lo cual su horizonte de trabajo es de muy largo plazo.	A mayo de 2011 el total de beneficiarios a lo largo de la ejecución del proyecto ascendió 161.050. Los cuales se distribuyeron de la siguiente manera de acuerdo a los tres ejes del programa: -Eje 1, Paz y DDHH 48.998 beneficiarios; Eje 2, Gobernabilidad 38.624 beneficiarios; y -Eje 3, Desarrollo productivo 73.428 beneficiarios.	Cooperación Internacional y Sociedad Civil	

Cuadro 15. COMPILACIÓN DE LOS PROGRAMAS DIRIGIDOS A PEQUEÑOS PRODUCTORES

Nombre	Población objetivo	Objetivos	Limitaciones	Estado	Metas	Operadores
Victimas y poblaciones vulnerables	Pequeños productores, víctimas del conflicto armado y grupos étnicos.	Incentivar programas de asistencia socioeconómica adelantados por el Gobierno Nacional que tiene como objeto la restitución de tierras y la formalización de los derechos de propiedad, y catalizar la provisión de servicios socioeconómicos e incentivar la participación del sector privado en las zonas más vulnerables del país.				USAID Colombia
Consolidación, tierras y medios de vida	Pequeños productores, víctimas del conflicto armado y grupos étnicos.	Incentivar la promoción de la cultura, los derechos humanos y la prevención a la violación de los derechos humanos, garantizar el acceso a la justicia a los colombianos que viven en zonas rurales afectadas por el conflicto y en promover la participación de la sociedad civil en los procesos de transformación de la justicia, apoyar el avance de la reformas políticas en temas relacionados con tierras, víctimas y consolidación, y promover la participación de la sociedad civil en los procesos electorales.				USAID Colombia
Democracia, justicia y derechos humanos	Pequeños productores, víctimas del conflicto armado y grupos étnicos.	Diseñar programas que desarrollen mecanismos que frenen la pobreza y la degradación del medio ambiente en la región.				USAID Colombia
Mecanismos para compartir beneficios	Pequeños productores, víctimas del conflicto armado y grupos étnicos.	Promover el desarrollo agroindustrial al estimular la pequeña producción y su vinculación con otros sectores de la economía.	No son programa con enfoque territorial en el sentido que son comundás las regiones donde se desarrollan este tipo de programas o alianzas.			Centro Latinoamericano de desarrollo rural, RIMISP
Alianzas Privadas	Grandes, medianos y pequeños productores. Bajo la modalidad de patronazgo.			Caso (1) Indupalma en el Magdalena Medio. La empresa administra 21.854 hectáreas de las cuales 11.577 has son de terceros. Esta alianza ha beneficiado cerca de 1.500 familias que producen palma. Caso (2) Promotora Hacienda Las Flores (María la Baja, Magdalena). A marzo de 2012 tenían 30.000 has. sembradas en asociación de pequeños productores. Hay 36 asociaciones de pequeños productores en 7 departamentos que reúnen a 3.044 familias. Han recibido créditos por \$111.080 millones y recursos de ICR por \$61.930 millones.		Sector Privado

Cuadro 15. COMPILACIÓN DE LOS PROGRAMAS DIRIGIDOS A PEQUEÑOS PRODUCTORES

Nombre	Población objetivo	Objetivos	Limitaciones	Estado	Metas	Operadores
Alianzas Público-Privadas	El proyecto focaliza ganaderos pequeños y medianos.	Conjugar los esfuerzos públicos y privados en pro de la agricultura y de la provisión de bienes públicos. De esta manera se reparten los costos y los riesgos asociados a la provisión de este tipo de bienes que de otra manera el sector privado no asumiría por sí solo.		Proyecto Ganadería Colombiana Sostenible (GCS) lanzado en 2011 el cual "busca promover la adopción de sistemas silvopastoriles (SSP) y mejores prácticas de manejo de paisajes ganaderos, con el fin de mejorar la gestión de recursos naturales, aumentar la prestación de servicios ambientales y elevar la productividad en las fincas participantes". En un periodo de cinco años cubrirá un área de 50.500 has en cinco regiones del país y a la fecha han entrado 1.207 has.		HEDEGAN, el CIPAV, el FONDO ACCION, the TNC, el MADR, el MinAmbiente, y el Centro, CATIE

* Programas a los que se les realiza una evaluación en términos de desempeño. Estas pueden ser consultadas en los siguientes vínculos:
 Proyecto de alianzas productivas en: <http://www.codesarrollo.org.co/alianzas/elproyecto/monitoreo.html>
 Red de seguridad alimentaria (ReSA) en: <https://www.dnp.gov.co/Programas/Sinergia/Evaluaciones/Estrat%C3%A9gicas/EvaluacionesEjecutivas/ProgramaReSA.aspx>
 UNIDOS en: <https://www.dnp.gov.co/Programas/Sinergia/Evaluaciones/Estrat%C3%A9gicas/EvaluacionesInstitucionales/RedJuntosOperaciones.aspx>
 Programa de paz y laboratorios de paz en: <https://www.dnp.gov.co/Programas/Sinergia/Evaluaciones/Estrat%C3%A9gicas/EvaluacionesdelImpacto/PazyDesarrollo/LaboratoriosdePaz.aspx>
 Fuente: Construcción propia autores, MADR, INCODER, FIN-AGRO, CCI, USAID, Acción Social y DNP.

IV. ACCIONES DE POLÍTICA

De acuerdo con Abramovay (1999), el Programa Nacional para el Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF) de Brasil parte del “presupuesto básico de que existe un potencial para la generación de ingresos en el medio rural y en los municipios implicados, que la sociedad no ha sido capaz de valorar”²³. Más aun, el autor resalta que existe la necesidad de dotar de activos a los pobladores rurales y especifica que “el acceso a la tierra es una de las condiciones básicas para este cambio: pero eso solo tiene sentido en la medida en que es acompañado del acceso a un conjunto de condiciones que alteren el ambiente institucional local y regional y permita que se revelen las potencialidades con los cuales cada territorio puede participar en el proceso de desarrollo”²⁴. Así las cosas, el desafío ya no es solamente integrar al agricultor con la industria, sino crear las condiciones para forjar un variado conjunto de actividades y de mercados en el territorio relacionados con la agricultura y el campo.

En el caso de los pequeños productores colombianos, del diagnóstico realizado en las secciones anteriores se deriva la necesidad de tener estrategias para que la acción pública pueda actuar de manera coordinada, urgente y sostenida en el tiempo con un enfoque territorial para mejorar sustancialmente las condiciones de vida de los pequeños productores agrícolas. Las consecuencias positivas no sólo serían para los pequeños productores y sus familias, sino para toda la población rural y, por ende, para la Nación en su conjunto.

El siguiente diagrama sintetiza los elementos estratégicos que deben estar a la hora de estructurar la política que atienda a los pequeños productores. En la base del mismo se encuentran las estrategias transversales necesarias para el desarrollo de la agricultura en su conjunto, que abarca a la totalidad de los productores.

²³ Abramovay (1999). Traducción de los autores. Cita original: “pressuposto básico é que existe um potencial de geração de renda no meio rural e nos municípios aos quais se relaciona diretamente que a sociedade não tem sido capaz de valorizar”.

²⁴ *Idem*. Traducción de los autores. Cita original: “O acesso à terra é uma das condições básicas para esta alteração: mas ele só faz sentido, se for acompanhado do acesso a um conjunto de condições que alterem o ambiente institucional local e regional e permitam a revelação dos potenciais com que cada território pode participar do processo de desenvolvimento”.

La primera de ellas se refiere a la necesidad de una mayor coordinación entre las diversas entidades del Estado que con sus programas llevan a cabo las políticas sectoriales para el desarrollo de la agricultura. Del análisis sobre la institucionalidad que atiende a los pequeños productores (sección 4), queda claro que no hay coordinación entre las diferentes entidades, que las decisiones se toman y se ejecutan de manera aislada y que no tienen un enfoque territorial. Esto disminuye el impacto que éstas pueden tener en los territorios rurales. La acción coordinada es necesaria para lograr el cambio institucional (Berdegú *et al.*, 2012), más aun, “la coordinación en las inversiones rurales -en educación, vías que conectan a los mercados, y en la provisión de crédito [entre otras]- aseguraría los retornos de estas inversiones y mejorarían las condiciones de pobreza” (Valdés y Foster, 2010). Una acción coordinada entre las diferentes instituciones y entidades que trabajan en pro de los pequeños productores, a todos los niveles -local, departamental y nacional-, es una condición necesaria para lograr la vinculación de estos al desarrollo.

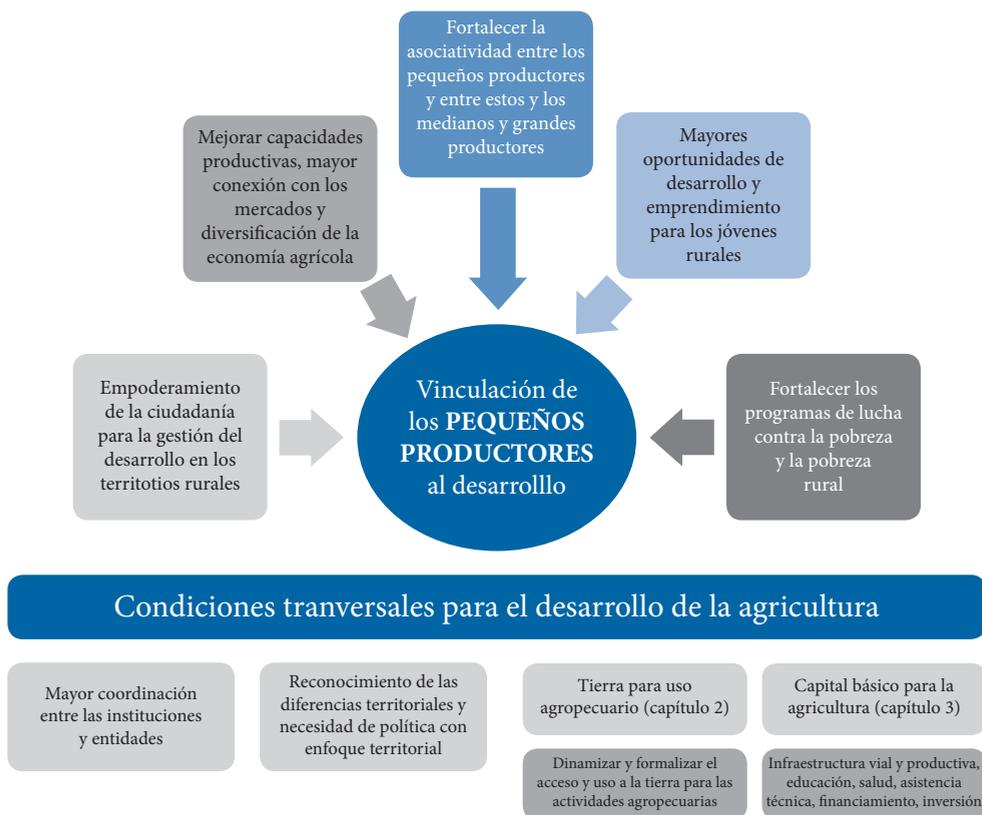
La segunda estrategia se refiere a la necesidad de reconocer las diferencias territoriales en cuanto a las características de la población, la dotación de recursos, el potencial productivo y las limitaciones, de tal manera que la aplicación de las políticas, los planes y las acciones en cada territorio tenga en cuenta su realidad específica. El enfoque territorial permite realizar el diagnóstico más adecuado y la formulación de soluciones adaptadas a las realidades y las necesidades locales. Para ello se requiere de una participación a nivel municipal de los gremios, las organizaciones y las asociaciones de la producción y otros actores locales, como las secretarías de agricultura, los centros provinciales, las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria (UMATAS) y los Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDR), así como otros entes regionales como son las Cámaras de Comercio, las Universidades, los Centros de Investigación, las ONGs locales, entre otros. Actualmente, en cuanto a la institucionalidad pública local, se puede decir que muchos de ellos no operan o lo hacen de forma muy precaria y requerirán de un fortalecimiento para que la política agrícola se vuelque verdaderamente a las regiones, dando un trato diferenciado a los pequeños productores en concordancia con su entorno e involucrando la comunidad rural. Es necesario que esta institucionalidad se comprometa y alcance metas de corto, mediano y largo plazo en línea con los planes nacionales, departamentales y, sobre todo, municipales de desarrollo agropecuario y rural.

En tercer lugar está la estrategia para hacer un mejor uso de la tierra agropecuaria cuyo contenido detallado se presenta en el capítulo segundo de este trabajo. Retomando lo expuesto por Balcázar y Rodríguez, los elementos principales serían: una política de presión fiscal que ayude a corregir los conflictos de uso del suelo rural; unos incentivos especiales que promuevan la reconversión de sistemas extensivos de uso de la tierra a sistemas de producción en concordancia con el potencial económico y de generación de empleo de los suelos, así como con el entorno en procesos de inclusión social y económica y dinámicas de asociatividad entre pequeños y medianos productores; y la actualización del catastro a nivel municipal con el apoyo del nivel nacional y el consiguiente ajuste del impuesto predial.

En cuarto lugar está la estrategia propuesta para dotar del capital básico que se requiere para desarrollar plenamente la agricultura colombiana cuyo contenido detallado se explica en el capítulo tercero de este trabajo. Hernández y Becerra acentúan la necesidad de: “formación del capital humano, asistencia técnica y capacitación para el trabajo que incrementan la productividad y conducen a mejoras en la formalización del mercado laboral, a ganancias permanentes en los salarios rurales y a aumentos en la rentabilidad de esas actividades; adecuación de tierras y riego aumentan la productividad y, cuando se manejan con eficiencia, contribuyen a hacer más competitiva la producción; un sistema de medidas sanitarias y fitosanitarias puede abaratar los costos de la salud pública y ampliar el tamaño de los mercados externos de la producción agrícola; producción y difusión de una mejor información sobre precios, mercados, y en general sobre el funcionamiento de la agricultura, reducen la incertidumbre sobre la rentabilidad en el corto plazo y contribuyen a disminuir la incertidumbre no paramétrica; provisión de mejores servicios financieros amplía la oferta de crédito, hace más eficiente el sistema de pagos y facilita la identificación y la cobertura de los riesgos; mayor y mejor infraestructura vial reduce los costos de transacción, puede ampliar el tamaño del mercado y contribuye al bienestar de la población al reducir también los costos de transporte no asociados a la producción agrícola”.

En la parte superior de la Figura 1 se presentan las estrategias específicas que complementan las acciones transversales mencionadas para lograr la vinculación efectiva de los pequeños productores al desarrollo.

Figura 1. VINCULACIÓN DE LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES AL DESARROLLO



Fuente: Elaboración de los autores.

En primer término está la estrategia de fortalecimiento de los programas de lucha contra la pobreza y la pobreza extrema en el campo, dado que estos programas han tenido históricamente un sesgo más urbano, lo que explica, en parte, que la reducción de la pobreza rural haya sido más lenta que la urbana. Esos programas buscan dotar a las familias pobres de activos fundamentales básicos como son educación, salud, saneamiento básico, seguridad alimentaria, etc., para que puedan mejorar su capacidad de generación de ingresos. Asimismo, dado que los pequeños productores no conforman un grupo homogéneo, resulta necesario que aquellos que estén en peores condiciones

sean inicialmente atendidos por los programas de lucha contra la pobreza extrema. Esto les permitirá adquirir capacidades y activos, para, en una etapa posterior, estar en condiciones de vincularse plenamente a otros programas como Alianzas Productivas que servirán para escalar en la generación de ingresos.

En segundo término, se plantea la estrategia de promover mayores oportunidades de desarrollo y emprendimiento para los jóvenes rurales. Estos constituyen la generación de relevo de las familias rurales. Si no cuentan con oportunidades y capacidades de emprendimiento para adelantar proyectos productivos promisorios en su entorno, su alternativa de vida se vuelve la migración a las cabeceras con un futuro incierto, dejando despoblado el campo como ha venido sucediendo en muchas regiones del país. Para evitar lo anterior es necesario contar con programas de: educación formal acordes a las realidades y desempeños laborales futuros en el campo; de transferencia de conocimiento intergeneracional; acceso y uso de las TICs; y formación técnica y profesional que se traduzcan en mayor productividad y remuneración de las actividades agropecuarias y agroindustriales. En la actualidad se cuenta con el programa de Jóvenes Emprendedores, el cual debería ser fortalecido y escalado a nivel nacional.

En tercer término, se plantea la estrategia de fortalecimiento de la asociatividad entre los pequeños productores, y entre éstos con medianos y grandes, incluidos comercializadores. Programas, como el de Alianzas Productivas, demuestran la importancia de la asociatividad para capturar mayores beneficios, garantizar la comercialización de los productos y lograr una mayor capacidad de negociación de los pequeños productores. En efecto, la asociatividad es fundamental para lograr economías de escala en la adquisición de tecnología e insumos y en la generación de valor agregado y eficiencia en la comercialización, lo cual se debe traducir en mejoramiento del capital social de los asociados y de los beneficios económicos. En este sentido el programa de Alianzas Productivas debería escalarse a todas las regiones del país.

En cuarto término, se resalta la estrategia de mejorar las capacidades productivas, la mayor conexión con los mercados y la diversificación de la economía no-agrícola. Las limitaciones que enfrentan los pequeños productores en términos de crédito, asistencia técnica, acceso y uso de la tierra, capacitación, acceso a información especializada,

transporte de los productos, acceso a mercados locales, nacionales e internacionales se traducen en ingresos bajos. En este sentido, pese a que en las estrategias transversales generales para el desarrollo de la agricultura se tratan varios de ellos, los pequeños productores requieren de atención especial para superar estas limitaciones. Esto les permitirá mejorar sus capacidades productivas y tener una mayor conexión con los mercados (industrias alimentaria y no alimentaria) tanto internos como externos. Asimismo, la economía no-agrícola, como el agroturismo, las artesanías, y la conservación ambiental representan cada día alternativas interesantes de generación de ingresos de los hogares rurales (Berdegú et al, 2012).

Finalmente, en quinto término, está la estrategia para lograr el empoderamiento de la ciudadanía para la gestión del desarrollo en los territorios rurales. En este sentido, programas como el de Desarrollo y Paz y Laboratorios de paz que promueven la “participación ciudadana con el fin de generar condiciones de convivencia y cultura de paz (...) [y] producir transformaciones de tipo económico, social, político y cultural, (...) basados en valores positivos (e.g. confianza, reciprocidad y acción colectiva, entre otros), los cuales, según la lógica de un círculo virtuoso, terminarán por generar modificaciones positivas en las condiciones de paz y de desarrollo de las personas y las comunidades que participan en el proceso” (DNP, 2011). Además, como lo resalta Abramovay (1997), contar con una base municipal sólida compuesta por consejos y juntas municipales, y en donde las comunidades participen del diseño de los planes municipales de desarrollo rural se logra en la medida en que estas comunidades rurales estén empoderadas y formadas para evitar ser cooptados por otros actores o delegar decisiones.

Ahora bien, en cuanto a la ejecución de las acciones de política de vinculación de los pequeños productores al desarrollo se requiere de una institucionalidad que: 1) esté en capacidad de focalizar la población objetivo, es decir, los pequeños productores; 2) cuente con recursos asignados suficientes y que no compitan con los recursos para atender con programas especializados a medianos y grandes productores; 3) cumpla una labor de liderazgo y coordinación entre las diferentes entidades estatales, agencias de cooperación y organizaciones de las comunidades que protegen y promueven el bienestar de los pequeños productores y sus familias; y 4) haga presencia a nivel territorial en colaboración con las instituciones locales.

El objetivo que debe perseguir este nuevo arreglo institucional es el de mejorar las condiciones de vida de los pequeños productores y sus familias por medio de un modelo de agricultura familiar sostenible, en el sentido político, económico, social, ambiental y cultural, para así lograr su vinculación al desarrollo, la conformación de una clase media rural y el fortalecimiento de la democracia y la paz. En otras palabras, la política que se propone para vincular a los pequeños productores agropecuarios al desarrollo busca resolver gradualmente la falta de acceso a factores y/o activos para que los productores mejoren por sí mismos sus condiciones de vida, aumentando sus ingresos de manera significativa, contando con un mejor hábitat y entorno sostenible, y construyendo comunidades organizadas que participan en la construcción de su propio futuro y de su región.

Para la conformación de esta institucionalidad con enfoque territorial se requiere de unos insumos. Se resaltan algunos que han sido identificados en programas para la agricultura familiar y pequeños productores de otros países y otros transversales al desarrollo de la agricultura.

De entrada se requiere de **información actualizada y pertinente** a fin de diseñar y ejecutar las políticas públicas que subsanen las fallas de mercado. Por eso es necesario contar con un **Censo Nacional Agropecuario**, que, según recomendaciones de la FAO, se debe realizar cada 10 años. Esto permite, en el caso de los pequeños productores, hacer un diagnóstico acertado y actualizado de preguntas que resultan de difícil respuesta hoy en día, como: ¿En dónde están? ¿Cuántos son? ¿Cuánto producen? ¿Qué producen? ¿En qué área producen? ¿Cuál es el número de explotaciones agropecuarias?

Es necesario contar con un **inventario exhaustivo de los programas** que llevan a cabo diferentes entidades como MADR y sus entidades adscritas, otros ministerios, DNP, DPS, Secretarías de Agricultura, y de organizaciones del sector privado nacionales e internacionales, ONGs, etc., que actúan en los territorios con programas focalizados en los pequeños productores y sus familias. Esto con el objetivo de conocer cuáles son las acciones que el gobierno y el sector privado están realizando a través de las diferentes entidades y buscar una mayor coordinación entre ellas.

El programa requiere de una **definición clara** que permita identificar sin ambigüedades la **población objetivo**, que reconozca la heterogeneidad de ésta y que a su vez esté de

acuerdo con los estándares internacionales. Se debe evaluar cuál es la mejor manera de definir los pequeños productores. Por un lado está la definición que parte de la Unidad Agrícola Familiar (UAF) y otros que, como en el caso de Finagro y el MADR, que los definen a partir del valor de los activos que poseen. La UAF es una medida con la que cuenta el país para aproximarse al nivel de ingresos que, una familia que depende de la agricultura y vive en su predio, debería ser capaz de generar a partir de un número de hectáreas²⁵. Por otro lado, la definición a partir del valor de los activos es una medida más estándar en el sentido en que es utilizada por entidades financieras que atienden no solamente al sector agropecuario.

Asimismo, es de gran importancia que al interior de la definición de pequeños productores se haga la distinción entre aquellos que son minifundistas y los de pequeña propiedad. Lo anterior con la intención de focalizar aquellos productores que se encuentren en condiciones de pobreza extrema y cuya producción agrícola tiene por vocación el autoconsumo. Este segmento requerirá primero de programas asistencia social y de combate de la pobreza extrema, para más adelante vincularlos al sistema agrícola a través de los programas para pequeños productores.

Como se resaltó anteriormente, diferentes países de América Latina e instituciones como la FAO han reconocido la importancia de la agricultura familiar y de los pequeños productores. Una definición en armonía con los estándares internacionales debe permitir la comparabilidad de las estadísticas y la evaluación de los logros en el mejoramiento del bienestar de la población objetivo. Los avances realizados en temas de agricultura familiar y pequeños productores en otros países, como Brasil, Argentina y Chile, y el cuidado de organismos multilaterales, como la FAO y el BM, pueden representar una oportunidad de cooperación para el desarrollo de la institucionalidad que se está pensando para Colombia.

Una manera de aumentar los recursos dedicados a los pequeños productores es por medio de la reestructuración del presupuesto de inversión del MADR. Para ello resulta necesario

²⁵ El INCODER se encuentra en un proceso de actualización de las UAF para todos los municipios del país incluyendo un componente de cambio climático.

hacer una evaluación concienzuda de los resultados e impactos que tienen los diversos programas actuales del MADR, con miras a reasignar recursos hacia programas que pueden tener gran impacto sobre los pequeños productores que se estimen serían costo eficientes para apoyar la estrategia de vinculación de los pequeños productores al desarrollo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abramovay R. (1999). “*Agricultura familiar e desenvolvimento territorial, Reforma Agrária*”. Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária, vols. 28 n°s 1,2 3 e 29, n°1 – Jan/dez 1998 e jan/ago 1999, Brasília.
- Abramovay R. y J. Da Veiga (1997). “*Novas Instituições para o Desenvolvimento Rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)*”. Texto para Discussão No. 641, Convênio FIPE/IPEA 07/97, Brasília.
- Aubad, López R. (1996). “*Pobreza Rural y Deterioro Ambiental*”. VII Encuentro Internacional de Rimisp. Impacto ambiental de la pobreza rural, impacto social del deterioro ambiental. El rol de los instrumentos de desarrollo agrícola, RIMISP. URL: http://www.rimisp.org/FCKeditor/UserFiles/File/documentos/docs/pdf/pobreza_rural_deterioro_ambiental.pdf (Consultado el 26/01/2013).
- Attanasio O., M. Espinosa, H. Navarro, P. Padilla, L. Pellerano (2011). “*Seguimiento de la Evaluación de impacto de los Programas Paz y Desarrollo y Laboratorios de Paz*”. Departamento Nacional de Planeación (DNP), Bogotá, D.C.
- Bhalla, S. S. y P. Roy (1988). “*Mis-Specification in Farm Productivity Analysis: the Role of Land Quality*”. Oxford Economic Papers, Vol 40 (1): 55-73.
- Bardhan, P. K. (1973). “*Size, Productivity and Returns to Scale: An Analysis of Farm-level Data in India Agriculture*”. Journal of Political Economy, Vol 81 (6): 1370-86.
- Berdegú, J.; Bebbington, A.; Escobal, J.; Favareto, A.; Fernández, I.; Ospina, P. Munk Ravnborg, H.; Aguirre, F.; Chiriboga, M.; Gómez, I.; Gómez, L; Modrego, F.; Paulson, S.; Ramírez, E.; Schejtman, A.; Trivelli, C. (2012). “*Territorios en Movimiento. Dinámicas Territoriales Rurales en América Latina*”. Documento de Trabajo N° 110. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile.
- Berry, R. A. (1972). “*Farm Size Distribution, Income Distribution and the Efficiency of Agricultural Production: Colombia*”. American Economic Review, Vol 62 (1): 403-08.
- Berry, R.A. y W.R. Cline (1979). “*Agrarian Structure and Productivity in Developing Countries. International Labor Organization*”. The John Hopkins University Press, London.
- Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (2012). “*Sector de la inclusión social y la reconciliación: Informe de rendición de cuentas noviembre 3 de 2011 - octubre 31 de 2011*” 2. URL: <https://dl.dropbox.com/u/42450478/informecuentasdps.pdf> .
- DNP - Departamento Nacional de Planeación (2010). “*Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para todos. Más empleo, menos pobreza y más seguridad*”. Bogotá, D.C., Colombia.

- DNP - Departamento Nacional de Planeación (2011). “Evaluación de impacto de los programas paz y desarrollo y laboratorios de paz: Informe de seguimiento”. URL:http://sinergia.dnp.gov.co/Sinergia/Archivos/2660ee29-8fd6-4e9b-b3c9-25175a3685b9/Labpaz_2.pdf .
- Econometría S.A. “Evaluación de impacto del proyecto de apoyo a alianzas productivas– informe final de proyectos del cohorte 2”. Ficha Resumen. Departamento de Planeación Nacional (DNP), Bogotá, D.C.
- Econometría S.A. “Evaluación de impacto del proyecto de apoyo a alianzas productivas– informe final de proyectos del cohorte 3”. Ficha Resumen. Departamento de Planeación Nacional (DNP), Bogotá, D.C.
- Econometría S.A. y Fedesarrollo (2009). “Definición de la metodología, indicadores y medición de la línea de base para la evaluación de impacto y monitoreo del Programa Agro Ingreso Seguro, Informe Final Ajustado”. Bogotá, D.C., Colombia.
- Escobar, G., M. T. Palacios, M. E. Cruz Doren, M. O. Lizarazo Beltrán. “Misión de Evaluación de Medio Término Proyecto de Apoyo a Alianzas Productivas-PAAP”. fase II, Bogotá, D.C.
- FAO-IFPRI (2012). “The state of food and agriculture. Investing in agriculture for a better future”. FAO.
- FAO (2011). “Marco estratégico de mediano plazo de cooperación de la fao en agricultura familiar en américa latina y el caribe 2012-2015”. Documento de consulta con los países miembros, 2 de Noviembre de 2011. URL: http://www.fao.org/alc/legacy/iniciativa/expertos_agri/documentos/trabajo/1.pdf (Consultado 09/12/2012).
- Forero-Alvarez, J. y L.E. Torres Guevara (2002). “La part des producteurs familiaux dans le système alimentaire colombien”. Cahiers des Amérique Latines, Dossier n° 40, IHEAL, París.
- Gáfaró M., A. M. Ibáñez, y D. Zarruk (2012). “Equidad y eficiencia rural en Colombia: una discusión de políticas para el acceso a la tierra”. CEDE, Bogotá, D.C.
- Ghose, A. K. (1979). “Farm Size and Land Productivity in Indian Agriculture - A Reappraisal”. Journal of Development Studies, Vol 16 (1): 27-49.
- Guarín S., H. Navarro, L. Pellerano (2008). Grupo de Evaluaciones Focalizadas (DEPP), Grupo de Difusión y Rendición de Cuentas (DEPP), Grupo de Paz y Desarrollo (DJS) (coord.). “Evaluación de Impacto de los programas Paz y Desarrollo y Laboratorios de Paz: Línea de Base e Impactos Preliminares. Hacia la consolidación de una propuesta para evaluar el impacto de los Programas Regionales de Desarrollo y Paz”. Departamento Nacional de Planeación (DNP), Bogotá, D.C.
- Hanumantha, Rao C H (1975). “Technological Change and Distribution of Gains in Indian Agriculture”.
- Hazell, P., C. Poulton, S. Wiggins y A. Dorward (2010). “The future of small farms: trajectories and policy priorities. World development: the multi-disciplinary international journal devoted to the study and promotion of world development”. - Amsterdam: Elsevier Science, ISSN 0305-750X, ZDB-ID 1853399. - Vol. 38.2010, 10, p. 1349-1361.

- Hurtado M. y G. A. Hernández Salazar, Giovanni Andrés (2010). “*Perfil local y agroindustria palmera: Explorando el caso de San Alberto y San Martín (Cesar)*”. Cuadernos de Desarrollo Rural 7, (65): 127-149. URL: http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0122-14502010000200007&script=sci_arttext&tlng=es (Consultado el 27/01/2012).
- IQuartil (2009). “*Uso, acceso y demanda a la asistencia técnica agropecuaria por parte de los productores agropecuarios*”. Bogotá, D.C., Colombia.
- IFS-Econometría-SEI. “*Evaluación de impacto de los programas de paz y desarrollo y laboratorios de paz: línea base e impactos preliminares*”. Ficha Resumen. Departamento de Planeación Nacional (DNP), Bogotá, D.C.
- Jaramillo, C. F. (2002). “*Crisis y transformación de la agricultura colombiana: 1990-2000*”. Banco de la República, Bogotá, D.C.
- Lopez Guarin L. Y. (2012). “*La ecopedagogía, una herramienta de la educación ambiental en busca del equilibrio ambiental de las realidades territoriales*”. Memorias 1er Foro cátedra ambiental ciudadana, una multiconstrucción para la universidad colombiana, Universidad Sergio Arboleda, Universidad de La Salle, Universidad EAN, Fundación Universitaria del Área Andina. URL: <http://www.usergioarboleda.edu.co/investigacionmedioambiente/Catedra%20Ambiental%20ciudadana%201ER%20FORO.pdf> (Consultado el 26/01/2013).
- Lozano, A. (2007). “*Relaciones de tamaño, producción y trabajo en las fincas cafeteras colombianas*”. Artículo publicable para optar al título de magíster, Universidad de los Andes, Bogotá D.C., Colombia.
- Machado A. (coord.) (2010). “*Censo de minifundio en Colombia*”. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Bogotá (Colombia), Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura - IICA.
- May, E. (1996). “*La pobreza en Colombia*”. Un estudio del Banco Mundial, TM-BM, Bogotá, D.C., enero 1996.
- Mazumdar, D. (1965). “*Size of Farm and Productivity: A Problem of Indian Peasant Agriculture*”. *Economica*, Vol 32, May, pp 161-73.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2010). “*Cartilla de la Política Agropecuaria 2010-2014*”. Bogotá, D.C., (Colombia) Dirección de política sectorial del MADR.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2012). “*Informe de rendición de cuentas: Gestión 2011- 2012*”. Bogotá, D.C., (Colombia) Dirección de política sectorial del MADR.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2012). “*Primer informe trimestral unidad de restitución de tierras enero – marzo de 2012*”. Bogotá, D.C., (Colombia). Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.
- Pérez Correa E., y M. Pérez Martínez (2002). “*El sector rural en Colombia y su crisis actual*”. Cuadernos de Desarrollo Rural (48), Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, D.C.

- Perry S. (2010). “*La pobreza rural en Colombia*”. RIMISP. URL: <http://www.rimisp.org/FCKeditor/UserFiles/File/documentos/docs/sitiopobrezarural/documentos/Documento-Diagnostico-Colombia.pdf> (Consultado 09/12/2012).
- Perry S. (2013). “*Agricultura familiar y seguridad alimentaria en los países andinos*”. Grupo Diálogo Rural.
- Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada y Acción Social (2009). “*Unidades Agrícolas Familiares, tenencia y abandono forzado de tierras en Colombia*”. Bogotá, D.C., Colombia.
- Rubio, C. (1994). “*La participación de la mano de obra en los costos de la finca campesina colombiana: resultados de una encuesta*”. Artículo publicable para optar al título de magíster, Universidad de los Andes, Bogotá, D.C., Colombia.
- Salgado, C. (2002). “*Los campesinos imaginados*”. Cuadernos Tierra y Justicia. No 6. ILSA. Bogotá, D.C.
- Scheinkerman de Obschatko Edith, Foti M. del P. y M. E. Roman (2007). - 2a ed. - Buenos Aires: Secretaría Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos. Dirección de Desarrollo Agropecuario: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura- Argentina, 2007. URL: <http://repiica.iica.int/docs/D0001E/D0001E.pdf> (Consultado 09/12/2012).
- Valdés, A. y W. Foster (2010). “*Reflections on the Role of Agriculture in Pro-Poor Growth*”. World Development, Volume 38, issue 10 (October, 2010), p. 1362-1374.

ANEXO

Anexo A1. INGRESO PROMEDIO E INGRESO PROMEDIO PER CÁPITA, SEGÚN TIPO DE PROPIEDAD

Concepto	Ingreso promedio	Ingreso promedio per cápita
Propiedad con título	7.746.346	1.066.897
Propiedad sin título	1.387.826	409.766
Arriendo	6.480.722	1.453.530
Aparcería	2.004.784	731.952

Fuente: Línea Base AIS.

Anexo A2. INGRESO PROMEDIO E INGRESO PROMEDIO PER CÁPITA, SEGÚN ACCESO AL CRÉDITO

Concepto	Ingreso promedio	Ingreso promedio per cápita
Con crédito	8.992.651	1.329.356
Sin crédito	3.569.951	587.659

Fuente: Línea Base AIS.

Anexo A3. INGRESO PROMEDIO E INGRESO PROMEDIO PER CÁPITA, DE ACUERDO A LA RECEPCIÓN DE ASISTENCIA TÉCNICA

Concepto	Ingreso promedio	Ingreso promedio per cápita
Con asistencia	12.071.367	1.641.377
Sin asistencia	2.291.153	551.713

Fuente: Línea Base AIS.

Anexo A4. INGRESO PROMEDIO E INGRESO PROMEDIO PER CÁPITA, DE ACUERDO A LA RECEPCIÓN DE CAPACITACIÓN

Concepto	Ingreso promedio	Ingreso promedio per cápita
Con capacitación	13.611.206	1.489.119
Sin capacitación	2.969.277	769.425

Fuente: Línea Base AIS.

Anexo A5. INGRESO PROMEDIO E INGRESO PROMEDIO PER CÁPITA, DE ACUERDO A LA RECEPCIÓN DE INFORMACIÓN ESPECIALIZADA

Concepto	Ingreso promedio	Ingreso promedio per cápita
Con información especializada	5.135.831	1.624.519
Sin información especializada	2.465.507	755.197

Fuente: Línea Base AIS.

Anexo A6. INGRESO PROMEDIO E INGRESO PROMEDIO PER CÁPITA, DE ACUERDO AL ACCESO SIMULTÁNEO A CRÉDITO Y ASISTENCIA TÉCNICA

		Asistencia técnica	
		No	Si
Ingreso promedio			
Crédito	No	1.505.845	2.307.607
	Si	2.776.290	6.497.604
Ingreso promedio per cápita			
Crédito	No	446.983	873.605
	Si	661.901	2.100.541

Fuente: Línea Base AIS.

Anexo A7. INGRESO PROMEDIO E INGRESO PROMEDIO PER CÁPITA, DE ACUERDO A LA PERTENENCIA A UNA ASOCIACIÓN

Concepto	Ingreso promedio	Ingreso promedio per cápita
Con asociación	12.868.655	1.342.216
Sin asociación	3.011.712	815.521

Fuente: Línea Base AIS.

Anexo A8. INGRESO PROMEDIO E INGRESO PROMEDIO PER CÁPITA, DE ACUERDO A LA TENENCIA DE TRANSPORTE DE SUS PRODUCTOS

Concepto	Ingreso promedio	Ingreso promedio per cápita
Con transporte	14.621.605	1.885.573
Sin transporte	2.271.079	568.333

Fuente: Línea Base AIS.

Anexo A9. INGRESO PROMEDIO E INGRESO PROMEDIO PER CÁPITA, DE ACUERDO A LA TENENCIA DE CONTRATO DE VENTA DE SUS PRODUCTOS

Concepto	Ingreso promedio	Ingreso promedio per cápita
Con contrato de venta	16.120.975	1.662.945
Sin contrato de venta	3.007.702	769.809

Fuente: Línea Base AIS.

Anexo A10. INGRESO PROMEDIO E INGRESO PROMEDIO PER CÁPITA, DE ACUERDO A LA TENENCIA DE SISTEMA DE RIEGO

Concepto	Ingreso promedio	Ingreso promedio per cápita
Con sistema de riego	6.936.531	2.159.913
Sin sistema de riego	4.174.316	1.279.848

Fuente: Línea Base AIS.

A solicitud de la SAC y sus gremios afiliados, Fedesarrollo coordinó la realización de cuatro estudios en temas estratégicos para el desarrollo de la agricultura colombiana, los cuales se relacionan con el desarrollo de los territorios rurales, la tierra para uso agropecuario, el capital básico para la agricultura colombiana y la vinculación de los pequeños productores al desarrollo de la agricultura. Estos documentos fueron elaborados por destacados expertos en el sector y tuvieron como principal objetivo hacer una revisión de los diagnósticos que se tienen en los respectivos temas y realizar propuestas de política pública. Sin lugar a dudas, las conclusiones y las recomendaciones que surgen de los estudios que se recogen en este libro no solo son aportes importantes para el desarrollo sectorial sino que constituyen insumos de gran utilidad para las discusiones temáticas que se adelantan en la mesa de conversaciones para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera en Colombia.

Leonardo Villar Gómez
Director Ejecutivo de Fedesarrollo

Esta publicación nace como resultado de la responsabilidad del sector empresarial de dar insumos técnicos al proceso de negociación para el logro de una paz duradera y sostenible. No todos los elementos que se encuentran plasmados en este libro reflejan el pensamiento de la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC); sin embargo, resaltamos la identidad conceptual de la investigación en torno a la importancia estratégica del sector agro colombiano, y la necesidad apremiante de invertir en bienes públicos para mejorar las condiciones de productividad, competitividad y rentabilidad del campo. Este estudio constata una vez más a una Colombia multifuncional y multicultural en donde pueden coexistir distintos modelos empresariales de pequeños, medianos y grandes productores. Queremos expresar nuestra gratitud al sector empresarial colombiano vinculado a la SAC que respaldó esta iniciativa.

Rafael Mejía López
Presidente de la Sociedad de Agricultores de Colombia

