

# Desarrollo agrícola en Colombia: del productivismo a la decadencia

---

*Juan José Perfetti del Corral<sup>1</sup>*

## I. LA TRANSFORMACIÓN RURAL

Si algo ha caracterizado los últimos treinta y cinco años de desarrollo de la agricultura colombiana es la significativa transformación que sufrió la estructura económica y social del sector rural. A principios de la década de los años setenta del siglo pasado, la agricultura tenía una decisiva influencia en la vida económica y social del país. Así, en 1970 poco menos de la mitad de la población colombiana vivía en el campo, la agricultura representaba algo más del 20% del PIB total, las exportaciones de origen agropecuario representaban el 75% del total de las exportaciones del país y un solo producto agrícola, el café, desempeñaba un papel determinante en el comportamiento macroeconómico de la nación.

Aunque para esa época ya no se podía hablar de que Colombia era un país rural, la suerte de la economía colombiana continuaba dependiendo, en muy buena parte, del desempeño de su agricultura.

Hoy en día el panorama es otro. La población rural es ligeramente menor al 25% del total, el aporte de la agricultura al PIB total es sólo del 13% y las exportaciones agrícolas representan apenas el 21% de las totales (ver Gráfico 1 y Cuadro 1). En estas épocas la importancia que la agricultura tiene para la economía colombiana no es ni sombra de lo que fuera en el pasado. Sin embargo, paradójicamente, el campo colombiano se ha convertido en el escenario donde se han concentrado las grandes tensiones sociales, los mayores fenómenos de violencia política y el ultrajante conflicto armado. Asimismo, son las gentes que habitan en el sector rural quienes han debido soportar y padecer de manera más directa y cruda las consecuencias de todos estos engendros, además de tener que cargar con los magros resultados de un equivocado modelo de desarrollo sectorial.

## II. MODELO DE DESARROLLO AGRÍCOLA

Aunque el desarrollo de la agricultura colombiana a través del tiempo sigue, a grandes rasgos, el patrón internacional de desarrollo agrícola, que indica que a medida que un país aumenta su nivel de

---

<sup>1</sup> Asesor consultor. Estuvo vinculado a Fedesarrollo como Investigador de 1982 a 1986 y de 1988 a 1990.

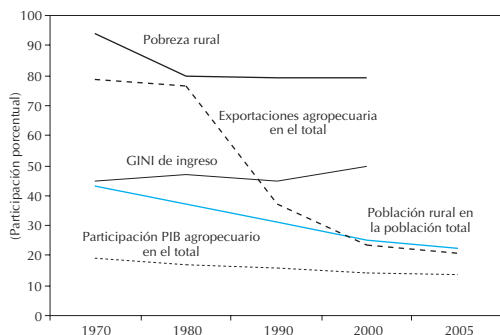
## Cuadro 1. INDICADORES DE LA EVOLUCIÓN DEL SECTOR AGRICULTURA EN COLOMBIA 1970-2005

	1970	1980	1990	2000	2005
Población rural (miles) <sup>1</sup>	9.794	10.636	10.941	10.567	10.307
Participación de la población rural en la población total (%)	43,4	37,4	31,3	25,1	22,6
PIB agropecuario (millones de pesos de 1994) <sup>2</sup>	4.569.509	6.874.342	9.167.170	10.725.066	11.257.492 <sup>3</sup>
Participación PIB agropecuario en el total (%)	19,1	16,8	16,1	14,4	13,5
PIB agropecuario per-cápita (millones de pesos de 1994)	202.540	241.654	262.144	254.631	247 <sup>3</sup>
Exportaciones agropecuarias (millones de US\$ FOB) <sup>4</sup>	582,2	3.016,9	2.504,0	3.085,7	3.506,0 <sup>3</sup>
Participación de las exportaciones agropecuarias en el total (%)	78,5	76,5	37,0	23,5	21,0
Balanza comercial agropecuaria (millones de dólares)	516,4	2.450,0	2.070,4	1.551,4	1.604,1 <sup>3</sup>
Pobreza rural (%) <sup>5</sup>	94 <sup>6</sup>	80 <sup>7</sup>	79 <sup>8</sup>	79 <sup>9</sup>	
Indigencia (%) <sup>5</sup>	68 <sup>6</sup>	48 <sup>7</sup>	37 <sup>8</sup>	37 <sup>9</sup>	
GINI de ingreso (%) <sup>5</sup>	45 <sup>6</sup>	47 <sup>7</sup>	45 <sup>8</sup>	50 <sup>9</sup>	

<sup>1</sup> Faostat; <sup>2</sup> DNP; <sup>3</sup> Cifra correspondiente al año 2004; <sup>4</sup> DNP; <sup>5</sup> Banco Mundial; <sup>6</sup> Cifra correspondiente a 1978; <sup>7</sup> Cifra correspondiente a 1988; <sup>8</sup> Cifra correspondiente a 1995; <sup>9</sup> Cifra correspondiente a 1999.

Fuente: cálculos del autor.

### Gráfico 1. PRINCIPALES INDICADORES. EVOLUCIÓN DE LA AGRICULTURA 1975-2005



Fuente: Faostat, DNP, Banco Mundial, cálculos del autor.

ingreso la agricultura pierde cada vez más participación en el total de la economía, el caso colombiano presenta ciertas características que hacen que el proceso de transformación de su agricultura pueda ser calificado como drástico, acelerado y traumático. Dicho proceso es drástico porque Colombia, comparada con el patrón internacional, realizó una rápida transición poblacional<sup>2</sup>; acelerado porque la

<sup>2</sup> La tasa a la que descendió la población rural en Colombia entre los años 1950 y 2004 fue casi el doble de la tasa correspondiente a la que lo hizo la población mundial en igual período.

agricultura perdió de manera pronta su importancia como el principal sector de la economía colombiana<sup>3</sup>; y traumático porque en vez de crear mejores condiciones de vida para las gentes del campo y de generar sólidas sinergias con las actividades urbanas, lo que hizo fue originar círculos viciosos de desarrollo económico y social.

La historia de la agricultura colombiana de los últimos cincuenta años muestra que el modelo de desarrollo agrícola imperante durante este lapso tuvo dos características importantes. La primera, que el sector fue, esencialmente, funcional<sup>4</sup> frente a las necesidades de crecimiento de los sectores urbano e industrial. La segunda, que el desarrollo agrícola se fundamentó en la emulación de los patrones tecnológicos y productivos de los países desarrollados, lo que hizo que su estructura productiva no respondiera mayormente a las ventajas comparativas derivadas de la muy rica y variada base de recursos con que cuenta el país. Esto condujo a que se aplicara un modelo centrado en la sustitución de importaciones, que incorporaba una visión esencialmente productivista, muy alejada de una concepción más desarrollista<sup>5</sup> que privilegiara el mejoramiento permanente de las condiciones económicas y sociales de los habitantes del campo.

---

<sup>3</sup> Hasta principios de la década de los ochenta la agricultura fue una abundante fuente de recursos (divisas, ahorros, impuestos a las exportaciones, mano de obra, etc.) para el resto de la economía.

<sup>4</sup> En la literatura clásica del desarrollo económico de los años sesenta y setenta se veía a la agricultura, entre otras cosas, como fuente de alimentos para los sectores urbanos y de materias primas para la industria y como medio para generar divisas vía exportaciones o a través de la sustitución de importaciones. Adicionalmente, se tenía a la población rural como mercado para los bienes y servicios producidos por otros sectores.

<sup>5</sup> Un buen ejemplo de la puesta en marcha de modelos virtuosos de desarrollo agrario basados en la promoción de las sinergias entre el sector rural y los urbanos, especialmente con el industrial, son los países asiáticos.

Aunque la aplicación de este modelo estuvo acompañada por la puesta en marcha de políticas tendientes a impulsar las exportaciones sectoriales, la falta de contundencia que dichas políticas tuvieron para corregir el énfasis en la sustitución de importaciones llevó a que sólo fructificaran las exportaciones de aquellos bienes en los cuales el país tiene manifiestas ventajas comparativas, como es el caso del banano y las flores. De otra parte, y no obstante la importancia que para el abastecimiento interno de alimentos y la generación de mejores condiciones de empleo e ingresos rurales tiene el subsector de bienes no transables, toda vez que a su producción se dedicaron de manera preferencial los pequeños productores, dichas actividades no recibieron mayor estímulo y apoyo por parte de las políticas sectoriales.

Esta situación llevó a que durante las últimas décadas la principal fuente de crecimiento de la agricultura colombiana estuviera centrada en las actividades de sustitución de importaciones, que contaron con un alto nivel de protección frente a la competencia externa, recibieron los beneficios de una activa intervención comercial y dispusieron de un amplio arsenal de instrumentos de política que se manifestaron en generosos apoyos y subsidios. Todo llevó a que una parte importante de la producción agrícola se concentrara en cultivos con dos características, que determinan el evidente sesgo del modelo en contra de la promoción de las ventajas comparativas del país. La primera característica es que dichos cultivos no son intensivos en el uso del recurso relativamente abundante en el sector rural colombiano, la mano de obra, sino en el recurso relativamente escaso, el capital. La segunda característica es que dichos cultivos son bastante ajenos a las condiciones agroecológicas del país y, por ende, tan sólo algunas regiones agrícolas pudieron vincularse de manera activa a estos desarrollos. Así, el grueso de

los esfuerzos de las políticas y los recursos públicos tuvieron que dirigirse a sostener y conservar esta artificiosa estructura en detrimento de otras actividades que responden más claramente al potencial productivo del país y que además tienen la característica de ser intensivas en el uso de la mano de obra.

El modelo de desarrollo puesto en marcha para impulsar la agricultura generó una serie de fenómenos en la estructura agraria del país, los que resultan ser adversos al crecimiento sostenido y al desarrollo amplio y profundo del sector. Entre estos fenómenos sobresalen los siguientes: la subutilización de la base de recursos naturales teniendo en cuenta el lugar que, dada dicha base, debería ocupar el país en el patrón internacional<sup>6</sup>; un aprovechamiento del suelo que no corresponde a su potencial<sup>7</sup>; unas políticas que ignoran dicho potencial<sup>8</sup> y promueven el deterioro de este recurso; una producción agrícola divorciada de las ventajas comparativas del sector; la conformación de limitados y frágiles desarrollos regionales, y el mantenimiento de políticas por producto que en sus declaraciones de propósitos pretenden mejorar las condiciones de empleo e ingreso en el sector rural, pero que en la práctica terminan generando más tensión social pues favorecen a unos pocos, que no son precisamente

---

<sup>6</sup> De acuerdo con la actual relación PIB agrícola-PIB total, nuestro país se ubica por debajo de la curva del patrón internacional, lo que indica, erróneamente, que Colombia se encuentra entre el grupo de países que no cuentan con una abundante base de recursos naturales para la agricultura.

<sup>7</sup> El mapa de uso potencial del suelo en Colombia muestra que la tierra disponible para usos en actividades primarias está distribuida proporcionalmente de la siguiente manera: 55% con vocación forestal, 30% con vocación ganadera y sólo 15% con vocación agrícola.

<sup>8</sup> El esfuerzo de la política sectorial se centra en la actividad agrícola, ignorando la marcada vocación forestal y ganadera del suelo en Colombia.

los pobres del campo, encarecen el consumo de los más pobres, urbanos y rurales, y producen cada vez menos empleo en el campo<sup>9</sup>.

Con ello, y a falta de poner en práctica unas acciones públicas más decididas y contundentes de apoyo al desarrollo económico y social del sector rural, se crearon las condiciones para que en el campo un sector relativamente moderno conviviera con una población crecientemente marginada de ese desarrollo y que, en consecuencia, ha tenido que padecer, casi de forma endémica, altos niveles de pobreza y desigualdad (ver Gráfico 1 y Cuadro 1).

La liberalización comercial de principios de los noventa, aunque modificó en algo esta situación, dejó incólume la esencia del modelo de desarrollo agrícola del país. En particular, la velocidad y la profundidad de la reconversión sectorial que se alcanzó con la famosa apertura estuvieron muy por debajo de las expectativas iniciales debido, en buena parte, a que la liberalización comercial en la agricultura resultó ser asimétrica, parcial e incompleta<sup>10</sup>, además de que el país no avanzó mayormente en la solución de las fallas estructurales que pesaban sobre el sector. Esto ha significado que la transformación agrícola y rural del país haya avanzado muy lentamente y que los distintos problemas estructurales del campo no hayan encontrado solución definitiva.

---

<sup>9</sup> Un ejemplo de este tipo de políticas es la que ha recibido el grupo de cereales, en particular el arroz, producto que hace parte importante de la canasta de consumo de los colombianos.

<sup>10</sup> La varianza de los aranceles nominales y efectivos al interior del universo arancelario del sector agropecuario todavía continúa siendo muy alta debido a que hay una serie de productos que reciben niveles de protección muy altos, que a la hora de la verdad poco se diferencian de los subsidios que otorgan los países desarrollados a algunos de sus productos agrícolas.

Dos documentos de reciente data resumen así los resultados que ha producido el modelo de desarrollo agrícola puesto en marcha durante las últimas décadas. *Agrovisión Colombia 2025* (2001, págs. 27 a 37) encuentra que dicho modelo está agotado en cuanto a su capacidad de generar mayor crecimiento sectorial, ha sido incapaz de reducir los niveles de desigualdad económica y social imperante por décadas en el sector rural colombiano, no ha podido reducir y menos erradicar la pobreza del campo, ha tenido un carácter depredador de los recursos naturales, ha generado grandes diferencias entre las distintas regiones del país y no ha conseguido brindarles a los habitantes del campo la posibilidad de llevar una vida digna. Por su parte, el libro de Kalmanovitz y López, de próxima aparición en el mercado, advierte que:

*"lo cierto es que tanto industria como agricultura se pudieron desarrollar bajo un manto espeso de intervenciones estatales que probaron ser excesivas y que no crearon condiciones sostenibles de desarrollo, en especial para la agricultura que primero crece muy rápidamente impulsada por los estímulos que recibe, se estanca después y sólo en algunos casos consigue incursionar de manera exitosa en el mercado mundial (...). El crecimiento obtenido fue entonces moderado". (2004, pág. 13).*

Los resultados del modelo están, entonces, asociados con los problemas estructurales que el mismo ha inducido. El hecho que la estructura productiva de la agricultura colombiana se distancie de las ventajas comparativas y que el crecimiento quede cimentado primordialmente en el andamiaje de políticas comerciales y de intervención, no sólo produce una frágil base de crecimiento sino que el mismo queda supeditado a las posibilidades fiscales del Estado colombiano. El tipo de modelo tecno-

lógico promovido, al fundamentarse en el uso del factor escaso y costoso, el capital, crea condiciones para ahondar los problemas de desempleo rural, bajos salarios y migración hacia las ciudades o hacia las zonas de frontera, factores todos que mantienen y reproducen las condiciones de pobreza en el campo<sup>11</sup>. El énfasis otorgado a la funcionalidad de la agricultura en el marco de la estrategia de desarrollo del país, realza la vocación productivista del modelo agrario, haciendo que no se produzcan condiciones de desarrollo sostenido del sector rural que promuevan sinergias entre el campo y la ciudad en las que se establecen vínculos económicos más estrechos que hagan del primero un espacio de desarrollo personal y colectivo y no el lugar de frustraciones.

Dada la legendaria inequidad existente en Colombia en la distribución de los principales recursos productivos, la tierra y el capital, junto a la falta de políticas redistributivas contundentes, como, por ejemplo, reformas agrarias efectivas, y de políticas de gasto público que, de una parte, compensen las inequidades derivadas de las abultadas políticas de intervención a favor de ciertas actividades y que, de otra, generen tanto capacidades en los individuos como capital social, el modelo perpetúa las condiciones de inequidad y pobreza.

### III. EL MODELO ALTERNATIVO DE DESARROLLO DE LA AGRICULTURA

Para conseguir superar las dificultades de crecimiento económico y desarrollo social que tiene el sector rural colombiano, es imperativo un cambio en el

---

<sup>11</sup> Diferentes estudios coinciden en señalar que la pobreza en Colombia tiene un marcado carácter rural y que dicho fenómeno se ha mantenido, durante muchas décadas, en niveles persistentemente altos.

modelo de desarrollo sectorial. El nuevo modelo debe encontrar su fuente de crecimiento precisamente en el aprovechamiento de su rica y variada base de recursos naturales, al tiempo que deberá estar en capacidad de generar verdaderos y profundos círculos virtuosos de crecimiento y desarrollo, que finalmente se expresen en una superación efectiva de las condiciones de vida de las gentes del campo.

La perspectiva productivista del actual modelo, resultado de enfatizar la funcionalidad de la agricultura, determinó que las políticas sectoriales menospreciaran la posibilidad de hacer del sector rural un auténtico medio de vida para sus pobladores. En dicha perspectiva, la vida en el campo tiene un fin, servir a los sectores urbanos, y un objetivo, vivir en las ciudades. En buena parte, eso explica que, durante todas estas décadas, el sector rural haya sido objeto de una aberrante discriminación en cuanto al acceso de sus pobladores a los servicios sociales, como educación<sup>12</sup> y salud, y a los públicos, como energía, acueducto, telefonía, etc.

El principal propósito del modelo alternativo consiste, precisamente, en enmendar esta situación, ya que de entrada acepta que los habitantes del sector rural colombiano deben ser reconocidos en su dimensión plena como seres humanos que tienen sus propias y legítimas aspiraciones de vida, que, como cualquier ciudadano colombiano, deben poder realizar en el medio en el que viven. Por tanto, el modelo debe poder crear el entorno apropiado para que se organicen las condiciones de diverso orden<sup>13</sup> que aseguren el desarrollo integral de las personas que habitan el campo.

Los principios que sirven de base al modelo son: el reconocimiento de que la agricultura, como actividad económica, es la fuerza última que impulsa y sostiene el desarrollo económico y social del sector rural; las ventajas comparativas son el fundamento del crecimiento económico del sector; la base de recursos naturales con la que dispone el país permite contar con una oferta productiva ampliamente diversificada, y la evolución reciente de los mercados, en particular los externos, representa oportunidades ciertas de crecimiento económico.

Es de anotar que en los últimos años los mercados mundiales de bienes agrícolas han sufrido una radical transformación. Los productos que en el pasado lideraron el consumo y el comercio internacional dieron paso a otros tipos de bienes y, de un mundo en el que la homogeneidad prevalecía, se pasó a la preferencia por la diversidad. Esto ha hecho que, por ejemplo, las frutas, las hortalizas y los pescados dominen actualmente el comercio mundial de bienes agrícolas en detrimento de los denominados alimentos básicos, como los cereales y el azúcar.

Así, frente a las evidentes dificultades que durante las últimas décadas han mostrado los sectores urbanos del país de absorber de manera creciente mano de obra proveniente de las zonas rurales, a la necesidad imperiosa que tiene la sociedad colombiana de brindarle opciones de vida a un grupo muy importante de ciudadanos rurales que ocupan la variada geografía nacional y a la oportunidad que representan el dinamismo del comercio internacional de bienes agrícolas<sup>14</sup> y los cambios en los mercados mundiales, el país debe impulsar un modelo

---

<sup>12</sup> El promedio de años de educación en el sector rural en Colombia fue, durante toda la década de los años noventa, casi la mitad del promedio correspondiente en el sector urbano.

---

<sup>13</sup> Aquí se hace referencia a condiciones tales como las económicas, las sociales, las políticas, las culturales y las institucionales, entre otras.

de desarrollo agrícola capaz de responder de manera efectiva a estos desafíos.

El modelo alternativo es aquel que se caracteriza por encontrar en la propia dotación de recursos la principal fuente de crecimiento, lo que hace del mismo un modelo endógeno; en lo productivo, este modelo debe ser liderado por una oferta diversificada de exportaciones, es decir, es un modelo que, en vez de negar las grandes tendencias mundiales, se vuelque al mundo; en lo social, es incluyente, porque las actividades productivas en que se expresan las ventajas comparativas de Colombia

resultan ser generadoras netas de empleo e ingresos, además de que vinculan a los pequeños productores en verdaderos y efectivos círculos virtuosos de crecimiento<sup>15</sup>.

En otras palabras, el modelo planteado encuentra en el eficiente y sostenible uso de los recursos y las capacidades del país la fuerza del crecimiento sectorial, la generación dinámica de empleo e ingresos rurales, el aporte al crecimiento general de la economía colombiana y la posibilidad de conseguir un desarrollo regional más equilibrado.

---

<sup>14</sup> Según el Banco Mundial, el comercio mundial de bienes agrícolas aumentó durante la década de los noventa en 1,4 veces y creció a una tasa anual del 4,8%.

---

<sup>15</sup> La experiencia de varios países en desarrollo de otras partes del mundo y de Latinoamérica muestra la evidente relación entre la amplia base de recursos naturales y un aumento de las exportaciones agrícolas, que a su vez dan paso a un crecimiento sectorial por encima del promedio mundial y al mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural, producto del aumento en la productividad de la mano de obra rural.

## BIBLIOGRAFÍA

- Leibovich, José y Perfetti, Juan José (1994), "Estructura y evolución del sector agropecuario, 1970-1990". En *Gran Enciclopedia de Colombia* (8, 263-278). Colombia: Editorial Printer Latinoamericana Ltda.
- Aksoy, M. Ataman y Beghin, John C. (2005), *Global Agricultural Trade and Developing Countries*. Washington D.C.: The World Bank.
- Eicher, Carl K. y Staatz, John M. (1998), *International Agricultural Development*. Estados Unidos: John Hopkins University Press.
- Kalmanovitz, Salomón y López E., Enrique. (2004), *La Agricultura Colombiana en el Siglo XX*. (Borrador para comentarios).
- República de Colombia, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2001), *"Agrovisión Colombia 2025"*. Bogotá DC.
- Norton, Roger D. y Balcázar V., Álvaro. (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.