

POLÍTICAS DE MODERNIZACIÓN AGROPECUARIA Y DESARROLLO RURAL EN COLOMBIA (1996-2008)

MARTÍN RENÉ MARÍN-USUGA¹

MARIA CASAMITJANA CAUSA²

 JUAN CARLOS LOAIZA-USUGA³

RESUMEN

Este artículo aborda las políticas de modernización agropecuaria colombiana desde el período 1996 - 2008, el cual estuvo expuesto a un cambio extremo en la tendencia de crecimiento de los factores agronómicos de productividad total (PTF) y sufrió uno de los períodos más violentos en Colombia. Este trabajo toma en consideración el sistema de crédito respaldado por el Estado que existía y tenía como objetivo permitir al sector agrícola competir con los mercados externos, buscando el equilibrio entre las medidas encaminadas a aumentar la competitividad del sector agrícola y las dirigidas al bienestar rural. En este contexto, Colombia está trabajando para aumentar la competitividad del sector agrícola; sin embargo, más del 95% de los recursos se proporcionan sobre la base de criterios financieros y menos del 5% se dirigen a otras necesidades. La financiación a través del crédito explica un aspecto de la evolución de la producción agrícola colombiana. Es por ello que los pequeños agricultores con un alto nivel de capital social tienen que competir utilizando las mismas reglas que los grandes productores, exportadores y productores emergentes, todos ellos favorecidos como sectores políticamente estratégicos en el Tratado de Libre Comercio (TLC). Esto crea un paisaje agrícola complejo, debido a que pretende mantener a los productores grandes, medianos y pequeños, mientras que el volumen de dinero otorgado no es proporcional al número de beneficiarios. Lo anterior significa que, en algunos casos, las políticas sociales agrícolas son ineficaces, perpetuando la agricultura de subsistencia con bajos niveles de tecnología y productividad. Sin embargo, existen algunas excepciones, como en el caso de los productores de café, banano, papa y arroz, apoyados por asociaciones de productores, que les permiten tener cierto peso político y, por consiguiente, mayor competitividad. Por esta razón, las experiencias del TLC deben ser revisadas desde un punto de vista técnico, económico y social.

PALABRAS CLAVE: desarrollo rural; América Latina; política agrícola; Tratado de Libre Comercio; agricultura colombiana.

¹ Msc. en Planificación integrada para el desarrollo rural y la gestión ambiental. Consultor particular.

² CORPOICA, Centro de investigación La Selva. Llanogrande, Rionegro. Colombia.

³ Escuela de Geociencias y Ambiental, Facultad de Minas, Universidad Nacional de Colombia, Medellín, Colombia.



Autor de correspondencia: Loaiza-Usuga, J.C. (Juan Carlos). Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Minas. Cl. 80 #65223, Medellín, Antioquia / Tel.: (574) 4255000. Correo electrónico: jcloaiza@unalmed.edu.co

Historia del artículo:

Artículo recibido: 12-V-2015 / Aprobado: 04-V-2016

Disponible online: 30 de octubre de 2016

Discusión abierta hasta octubre de 2017



AGRICULTURAL MODERNIZATION POLICIES AND RURAL DEVELOPMENT IN COLOMBIA (1996 – 2008)

ABSTRACT

This paper addresses Colombian agricultural modernization policies for the period of 1996–2008, in which an extreme change in the agronomic total factor productivity (TFP) growth trend occurred and Colombia suffered one of the most violent periods in its history. This paper takes into consideration the state-supported credit system that existed, which aimed to allow the agricultural sector to compete with external markets, seeking a balance between measures aimed at increasing the competitiveness of the agricultural sector and those directed at rural wellbeing. In this context, Colombia is working to increase the competitiveness of the agricultural sector; nevertheless, over 95% of resources are provided based on financial criteria and less than 5% are directed toward other necessities. Financing through credit explains one aspect of the evolution of Colombian agricultural production. It is because of this that smallholder farmers with a high level of social capital have to compete using the same rules as large-scale producers, exporters and emerging producers, all of whom are favored as politically strategic sectors in Free Trade Agreements (FTAs). This creates a complex agricultural landscape, as it aims to maintain large, medium and small producers while the volume of money granted is not proportional to the number of beneficiaries. This means that, in some cases, agricultural social policies are ineffective, perpetuating subsistence agriculture with low levels of technology and productivity. Some exceptions exist, however, such as in the case of coffee, banana, potato and rice producers who are supported by producer associations, allowing them to have some political weight and consequently greater competitiveness. For this reason, experiences under FTAs should be reviewed from a technical, economic and social cost standpoint.

KEYWORDS: Rural development; Latin America; Agricultural policy; Free Trade Agreement; Colombian agriculture.

MODERNIZAÇÃO DA POLÍTICA AGRÍCOLA E DESENVOLVIMENTO RURAL NA COLÔMBIA (1996-2008)

RESUMO

Este artigo discute as políticas de modernização agrícola na colombiana desde o período 1996 - 2008, no qual estive exposto a uma mudança extrema na tendência de crescimento de fatores agrônômicos de produtividade total (PTF) e sofreu um dos períodos mais violentos da Colômbia. Este trabalho tem em conta o sistema de crédito apoiado pelo estado que existia e tinha a intenção de permitir ao sector agrícola competir com mercados externos, buscando um equilíbrio entre as medidas destinadas a aumentar a competitividade do sector agrícola e que visam o bem-estar rural. Neste contexto, a Colômbia está trabalhando para aumentar a competitividade do sector agrícola; No entanto, mais do que 95% dos recursos são fornecidos com base nos critérios financeiros e menos de 5% são dirigidos para outras necessidades. O Financiamento através de crédito explica um aspecto da evolução da produção agrícola colombiana. É por isso que os pequenos agricultores com um alto nível de capital têm de competir com as mesmas regras que os grandes produtores, exportadores e produtores emergentes, todos favorecidos como setores politicamente estratégicos no Acordo de Livre Comércio (TLC). Isso cria uma paisagem agrícola complexa, pois visa manter produtores grandes, médios e pequenos, enquanto que o volume de dinheiro concedido não é proporcional ao número de beneficiários. Isto significa que, em alguns casos, as políticas sociais

agrícolas são ineficazes, perpetuando a agricultura de subsistência, com baixos níveis de tecnologia e produtividade. No entanto, existem exceções, como no caso dos produtores de café, bananas, batatas e arroz, apoiados por associações de produtores, permitindo-lhes ter algum peso político e, portanto, mais competitivo. Por esta razão, as experiências de TLC deve ser revisto a partir de um plano técnico, económico e social.

PALAVRAS-CHAVE: Desenvolvimento rural; A América Latina; A política agrícola; Acordo de Livre Comércio; A agricultura colombiana.

1. INTRODUCCIÓN

En el siglo XX, las políticas económicas agrícolas han sido extremadamente importantes en más del 90% de los países del mundo, apoyando a más de 1.100 millones de familias. En muchos casos, estas políticas allanaron el camino para los procesos de industrialización (Lipton, 1977; Lipton, 2005; Birner & Resnick, 2010). La agricultura en los países desarrollados y en desarrollo posee una serie de características y factores que afectan a los mismos (positiva y negativamente), creando problemas específicos para cada región. Esto significa que las medidas implementadas para facilitar y guiar los procesos evolutivos hacia una agricultura competitiva y sostenible deben ser distintas, dependiendo del nivel de desarrollo y de la dinámica agrícola de cada país o región. Los argumentos de multifuncionalidad insisten en que, además de su función productiva, la agricultura cumple una función ambiental y social, contribuyendo a la viabilidad de las zonas rurales y al equilibrio territorial. Estos criterios o características de evaluación pueden ayudar a evaluar el proceso estructural desde otro punto de vista. Existe un amplio debate sobre la vinculación o no de estos puntos de vista (competitivos y multifuncionales); algunos de los ejemplos menos optimistas sugieren que se contradicen entre sí (Cahill y Hill, 2005; Febles-González et al., 2011). En el caso de Europa, las políticas francesas en las “Leyes de Orientación Agrícola” aprobadas en 1960-1962 fueron la base de las políticas comunitarias de la Unión Europea. Esta política tomó como referencia el “modelo” de la agricultura familiar y profesional, a medio y gran escala, capaz de crecer, incorporar el progreso técnico y hacerse competitivo en los mercados (Arnalte,

2006). Las granjas familiares de estilo europeo generan efectos más positivos que otros tipos de granjas; su orientación y ajuste es necesario para evitar una concentración excesiva de la tierra (Cahill & Hill, 2005). En Norteamérica, se ha observado un riesgo social resultante de la concentración excesiva de la tierra (Ahearn et al., 2004). Los contra-argumentos liberales declaran abiertamente que no existe relación causal entre la estructura actual de las granjas y el cumplimiento de sus funciones. Por su parte, Blanford & Hill (2005) se refieren a una “función ambiental” en la que la agricultura reestructurada puede ser capaz de proporcionar un servicio medioambiental a un menor costo. Además, mencionan que son bajos tanto la población dedicada activamente a la agricultura en estas áreas como el impacto de la agricultura en los ingresos de la zona.

Sin embargo, las tendencias del desarrollo agrícola, especialmente en algunos países en desarrollo de África y América Latina, tienden a la implementación de políticas de seguridad alimentaria (Birner & Resnick, 2010). En las últimas dos décadas se han producido cambios importantes en los patrones y procesos de desarrollo territorial basados en el desarrollo rural en América Latina (Bebbington et al., 2008). El panorama general del desarrollo en América Latina está representado por una gran inversión pública y privada en infraestructura y desarrollo, un enfoque de desarrollo territorial centralizado y tecnocrático, mientras que las políticas favorecen los programas rurales y sociales y los procesos de descentralización (desiguales e incompletos), y se le da prioridad a los problemas ambientales (Reardon et al., 2001, Wolford, 2004; Bebbington, 2008).

Las iniciativas de desarrollo rural tienden a centrarse en la redistribución de los recursos rurales e incentivar la producción rural. La propensión de las reformas agrarias buscan, por un lado, apuntar a la difusión de nuevas tecnologías (revolución verde) y, por otro, buscar soluciones a la pobreza y baja producción agrícola en las zonas rurales (Rigg, 2006;). Como señaló Bebbington (2008), este marcado contraste entre la política estatal y la manera en que el desarrollo territorial realmente está ocurriendo ha hecho que el debate político sobre el desarrollo rural sea cada vez más importante. Dado el gran número de contrastes culturales, étnicos y sociales en cada país latinoamericano, el proceso de modernización de las estructuras productivas en el ámbito agrícola se desarrolla a diferentes niveles dependiendo del tamaño de las granjas y de sus funciones económicas y sociales. Desafortunadamente, como se pudo observar a lo largo de esta investigación, que se basó específicamente en el caso de Colombia, las políticas de modernización en el sector agropecuario esencialmente dejaron un porcentaje muy bajo (<10%) para políticas sociales o desarrollo de infraestructuras; además, durante el período estudiado hubo una disminución en la tendencia de la productividad agrícola (Kalmanovitz & López, 2006). Al considerar las políticas de modernización de las tierras agrícolas y el desarrollo rural en Colombia, es necesario revisar las diferentes áreas de la economía agrícola colombiana, para comprender cómo está ocurriendo el proceso de modernización en el sector agropecuario y, finalmente, entender las dinámicas financieras, que son el principal impulsor de este proceso en el campo colombiano. La unión de estas realidades permite examinar objetivamente la efectividad de las políticas de modernización agrícola en el campo colombiano.

2. POLÍTICAS DE MODERNIZACIÓN AGRÍCOLA EN EL CONTEXTO LATINOAMERICANO

La modernización agrícola implica un aumento de la eficiencia de la utilización de los recursos

naturales, un mayor desarrollo de la esfera agraria, el perfeccionamiento de la organización del proceso de producción y la implementación activa de tecnologías innovadoras. Se reconoce que el desarrollo innovador y la mejora del proceso productivo agrario requieren grandes gastos financieros y recursos de producción (Tao & Zhu, 2013).

Uno de los objetivos de la mejora de las tecnologías es aumentar la productividad agrícola, que ha sido el principal medio del mundo para asegurar que las necesidades de una población en crecimiento no superen la capacidad de la humanidad para suministrar alimentos. En los últimos 50 años, el crecimiento de la productividad en la agricultura ha permitido que los alimentos sean más abundantes y más baratos. Un amplio concepto de productividad agrícola es la productividad total de los factores (PTF). PTF tiene en cuenta todos los recursos de tierra, trabajo, capital y materiales empleados en la producción agrícola y los compara con la cantidad total de producción de cultivos y ganado (Fuglie, 2015).

Una parte importante del proceso de modernización agrícola en América Latina se debe a la generación de políticas de apoyo y compensación en el sector agropecuario dirigidas a la agricultura familiar (AF), dada la importancia de la AF para el equilibrio social y la mejora de la calidad de vida en las comunidades rurales.

En América Latina, la AF desempeña una función clave en la reducción de la pobreza, gracias a su capacidad para formar asociaciones productivas, aumentar el flujo de dinero hacia las comunidades rurales y dinamizar otros sectores de la economía. La AF se caracteriza operacionalmente por el uso de la mano de obra familiar, el acceso limitado a la tierra y el capital, y la multiactividad. Los sistemas productivos de la AF se clasifican según su productividad en: Agricultura Familiar de Subsistencia (AFS), Agricultura Familiar de Transición (AFT) y Agricultura Familiar Consolidada (AFC) (Soto et al., 2006). En granjas familiares, el agricultor y su familia viven de la agricultura, no tienen una fuerza de trabajo permanente, pueden cubrir necesidades básicas y

vender productos al mercado. Estos criterios diferencian las explotaciones familiares de la agricultura de subsistencia y comercial. Garcia et al. (2006) afirma que en la mayoría de los países latinoamericanos, la AF representa el 57% de los empleados del sector agrícola y más del 80% del total de las granjas (Cuadro 1). Desde los años noventa, los gobiernos de los países de América Latina y el Caribe han promovido procesos de liberalización económica asociados a posibles efectos negativos sobre los pequeños productores de la región (Soto et al., 2006). Los programas integrados de desarrollo rural han sido implementados bajo la supervisión de agencias agrícolas y han tenido un enfoque territorial centrado en aspectos productivos, infraestructurales y sociales (Kerrigan, 2001). Según el citado autor, los países latinoamericanos se pueden dividir en tres categorías basadas en el porcentaje de gasto público destinado a la promoción de la agricultura y el campo: aquellos que dan prioridad al desarrollo productivo del sector agrícola (Brasil, Costa Rica, República Dominicana); Aquellos que priorizan áreas rurales (El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Argentina y Perú); y los que distribuyen la inversión de manera relativamente igual (Chile, Colombia y México).

La última distribución del gasto público, utilizada en Colombia, permite a las grandes fincas o granjas, ser muchas veces los primeros en adoptar nuevas tecnologías, comprar a sus vecinos más pequeños en gran medida a través de los efectos del aumento de la productividad.

No obstante, existe una gran heterogeneidad en cuanto a las inversiones en el sector agrícola; Por ejemplo, en el 2000 países como Japón, Estados Unidos y la Unión Europea dirigieron el 92,4%, el 55,3% y el 64,5% del PIB per capita del gasto público anual a la Población Agrícola Económicamente Activa (PAEA), mientras que países como Chile y México situaron el 9,9% y el 8,9% de PIB per capita, respectivamente; de los gastos públicos anuales para la PAEC y países como Bolivia dirigieron sólo 1,8% de PIB per cápita a la PAEC (Kerrigan, 2001; Kjölleström, 2004).

En América Latina han surgido diversos programas de agricultura y ganadería y apoyo rural, como el Programa de Apoyo Rural Directo (PRO-CAMPO) y el Proyecto de Desarrollo Rural (PDR) en México, el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF) en Brasil, y el Fondo de Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO) en Colombia.

En cuanto a los casos de Chile y México, quienes con la misma política de distribución de créditos agrícolas que en Colombia (distribuyen la inversión de manera relativamente igual), afrontan consecuencias de manera diferente.

En el caso de Chile, el sector agrícola se caracteriza por una dualidad profunda; por un lado, un subsector agroexportador tecnológicamente avanzado y competitivo en los mercados internacionales y, por otro, los pequeños agricultores que tienen dificultades para reorientar la producción hacia cultivos no tradicionales (David et al., 2000).

TABLA 1. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LA AGRICULTURA FAMILIAR - AF - EN BRASIL, CHILE, COLOMBIA, ECUADOR, MÉXICO Y NICARAGUA

Principales características / País	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	México	Nicaragua
Participación en Valor de la Producción Sectorial (%)	38	27	41	45	39	67
Participación del sector en el Empleo (%)	77	57	57	-	70	-
Número total de parcelas agrícolas	4.139	285	737	740	4.834	287
Participación en el número total de fincas (%)	85	87	87	88	78	98
Superficie promedio de las unidades agrícolas asociadas con AF (Ha)	26	23	3	7	6	16
Superficie promedio de las unidades agrícolas no asociadas con AF (Ha)	433	1.090	15	71	-	343

Creado sobre la base de la información de Soto et al., 2006

El inquietante deterioro económico de la agricultura familiar hizo llevado a implementar políticas orientadas a fomentar la producción (Kerrigan, 2001). Las acciones del Instituto Nacional de Desarrollo Agrícola (INDAP) se concentran en 220.000 familias campesinas chilenas, responsables del 25% del sector PNB (Producto Nacional Bruto), estando la mitad de ellas por debajo de la línea de pobreza. Varios programas gubernamentales conjuntos están dirigidos al sector rural, incluyendo: programas del INDAP para fomentar el desarrollo de la pequeña agricultura, aumentar la competitividad y fomentar la entrada en nuevos mercados; la agencia gubernamental para la promoción de la exportación (PROCHILE); La Fundación para la Promoción y el Desarrollo de la Mujer (PRODEMU), centrada en la formación y educación de la mujer rural; y un convenio con la Corporación Nacional Forestal (CONAF) para la recuperación de suelos degradados mediante la reforestación (INDAP, 2005). El establecimiento del principio de integralidad en el diseño e implementación de estos programas permitió integrar a las familias e incrementar las posibilidades de éxito y permanencia (Ramírez et al., 2001).

En el caso de México, la AF proporciona el 39% del PNB del sector, generando el 70% del empleo agrícola, con parcelas asociadas de AF con un promedio de 6 hectáreas y la superficie de las tierras cultivadas plantadas para AF que consta de casi el 70%. Estos números muestran bajos índices de productividad para el sector, que son causados por el exceso de parcelado, baja calidad de la tierra y otros factores de producción como deficientes sistemas de riego (Soto, 2006). Desde la segunda mitad de los años ochenta, el gobierno mexicano ha buscado la liberalización del sector agrícola. Las reformas establecidas abarcan todas las áreas del sector e incluyen una combinación de medidas tales como: la eliminación de los precios mínimos garantizados para los cultivos básicos y de los subsidios para algunos suministros agrícolas; la reducción de los créditos agrícolas suministrados por el gobierno; la privatización de los derechos de propiedad de la tierra en el

sector de la tierra social o comunal; la desaparición o venta de empresas públicas del sector alimentario, incluyendo la Empresa Nacional de Subsistencia Popular (CONASUPO); y la liberalización del comercio con la entrada de México en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA) y el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en las rondas de Uruguay en 1986 (Soto et al., 2006). Las políticas agrícolas estatales apuntan a fortalecer la capacidad de competir en el mercado internacional, siempre que sea posible, o de otro modo, para minimizar los impactos negativos generados por el NAFTA. Entre las políticas estatales de compensación, se destacan el Programa de Apoyo Rural Directo (PROCAMPO) y el Proyecto de Desarrollo Rural (PDR), creado en 1993 y 1995 respectivamente. Estos programas tienen como objetivo compensar a todos los productores mexicanos de cultivos básicos y no son competitivos en el mundo del libre comercio, y para promover el desarrollo rural mediante el aumento de la productividad. La RDP cuenta con los siguientes programas afiliados: Apoyo a Proyectos de Inversión Rural (PAPIR), para la capitalización de unidades de producción rural; el Programa de Desarrollo de Competencias en Áreas Rurales (PRODESCA), para el desarrollo de habilidades para la comunidad rural elegible, la identificación de áreas de oportunidad y la implementación de proyectos de desarrollo; y el Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organizaciones Rurales (PROFEMOR), para la consolidación de las organizaciones económicas rurales. En el caso de PROCAMPO, la organización ha tenido un impacto positivo en el uso de maquinaria para siembra y cosecha y el uso de fertilizantes y otros agroquímicos, lo que explica sus efectos sobre la productividad agrícola (SOTO et al., 2006).

Colombia en el contexto latinoamericano, ha realizado fuertes esfuerzos desde 1990 para elaborar una política pública orientada directamente a la agricultura (Gutiérrez et al., 2013).

Figura 1. Crecimiento económico versus gasto público en Colombia, según porcentaje de PIB basado en Alvis & Castrillon (2013)

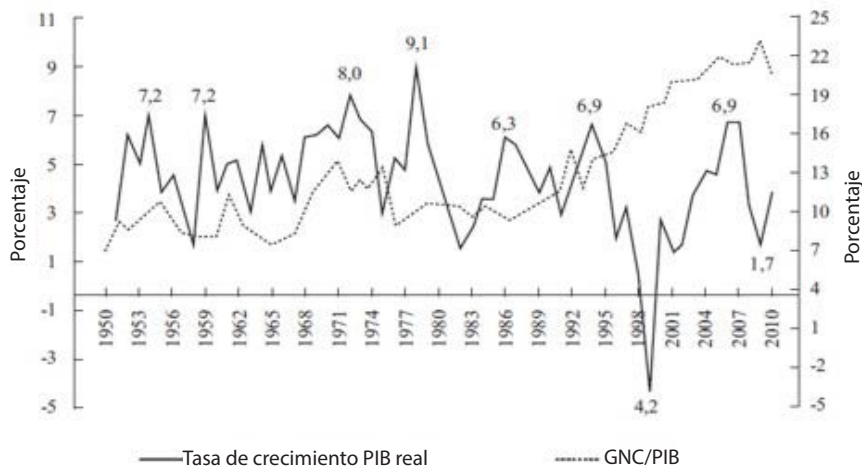


Figura 2. Evolución de la superficie plantada de los principales cultivos permanentes y temporales en Colombia en el período 1996-2008. Fuente: Elaborado desde el MADR, 2009

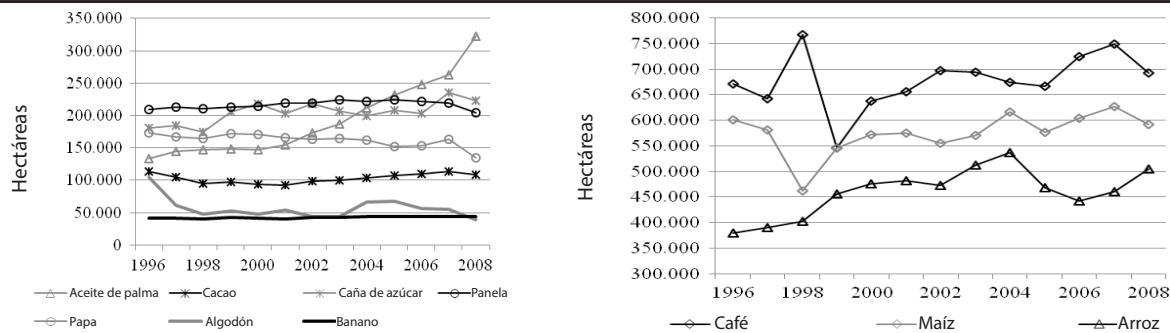
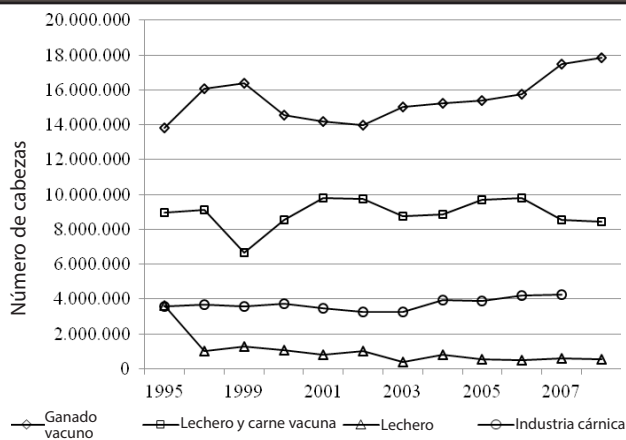


Figura 3. Colombia: Evolución del inventario de ganado 1995-2008. Fuente: Elaborado desde el MADR, 2009



3. PANORAMA GENERAL DE LA AGRICULTURA COLOMBIANA

La economía colombiana del siglo XX se caracterizó por la protección fiscal de la industria y la agricultura, que fue un componente central de la política económica desde la Gran Depresión hasta la década de 1980 e incluyó subsidios de crédito e inversiones directas en la producción (Kalmanovitz y López Enciso, 2006). Según los citados autores, estas intervenciones estatales no crearon condiciones sostenibles para el desarrollo agrícola (**Figura 1**), que se estancaron cuando se redujo la intervención estatal; se crearon políticas tributarias que protegían al sector agrícola, así como una redistribución de usuarios de crédito, depositantes y propietarios, para agregar valor al sector agrícola. En su historia reciente, se sabe que Colombia ha firmado cuatro acuerdos comerciales: el Acuerdo de Cartagena en 1969; El G3 en 1994; El Pacto entre las Naciones de la Comunidad Andina (CAN) en 2007; y se ha convertido en miembro asociado del MERCOSUR. El TLC que comenzó a funcionar el 15 de mayo de 2012 tiene algunas reformas de políticas a las normas de modernización y compensación en el sector rural.

Las granjas en Colombia se enfrentan a factores como la alta dependencia de pocos mercados, los bajos precios de los productos exportados y la inseguridad en el campo (Kalmanovitz & López Enciso, 2006). En algunas partes del país, el sector agrícola se ha vuelto más dinámico gracias al aumento de la inversión pública y privada. El PNB agrícola representó el 14% y el 10,32% del PNB total en los años 1995 y 2007, respectivamente (DANE, 2010). Según el DANE, el café representa el 8,6% del PNB total. Para los años 2002 y 2008, el sector agrícola generó un 21,87% (3,67 millones de empleos) y un 20,1% (3,6 millones de empleos) del total de ocupaciones. Por esta razón, la tasa de desempleo rural fue un 4,7% menor en 2009 que la tasa de desempleo nacional. La superficie cultivada en los años 2001 y 2008 fue de 4.361.355 ha y 4.814.899 ha, distribuidos en cultivos temporales, permanentes

y forestales (MADR, 2008). En general, la agricultura colombiana puede dividirse básicamente en tres subsectores: los cultivos permanentes y temporales y el sector ganadero.

En cuanto a la implantación de cultivos permanentes en Colombia, estos son una alternativa a la producción de café, que dominó el paisaje agrícola colombiano a lo largo del siglo XX. La implementación de programas para diversificar la producción agropecuaria en toda Colombia se convirtió en una prioridad. La dependencia de las exportaciones de café, sumada a las fluctuaciones de los precios internacionales del grano, ha llevado al sector agrícola colombiano a cierto nivel de estancamiento, caracterizado por una reducción de los ingresos a finales de los años noventa y comienzos del siglo XXI, afectando todo el territorio nacional (Feola, 2015). La **Figura 2** muestra el número de hectáreas de cultivos permanentes cultivados durante el período 1996-2008, que han experimentado cambios tecnológicos que no conducen a un aumento de los índices productivos (PTF), por ser una capitalización en las fincas, adquisición de materiales, recursos, fortalezas renovadas, renovación de viejas plantaciones y la adopción de nuevas variedades con mejor producción por superficie terrestre y mayor resistencia a las enfermedades.

De acuerdo con el análisis realizado por MADR (2009) durante los períodos 1996-2000 y 2000-2008, el área utilizada para el cultivo del cacao disminuyó de 113.000 ha a 93.000 ha y aumentó a 108.000 ha en 2008. La mayoría de los productores son pequeños agricultores concentrados en tres departamentos colombianos (Arauca, Norte de Santander y Santander), que representan el 60% de la producción nacional. En el caso de la caña de azúcar, se produjo poca variación, con su disminución más marcada en el período 2007-2008, de 20.000 ha. Este fue resultado del comportamiento del mercado: reducción de la demanda y fortalecimiento de Brasil como productor de azúcar. La exportación de banano ocupa el 1,5% del área plantada de cultivos permanentes y suministra el 7,6% del PNB agrícola.

La producción se concentró en dos departamentos (Antioquia y Magdalena), donde las fincas funcionan bajo un sistema de empresas que proveen recursos a los productores a cambio de asegurar la venta del producto a la empresa y prometer la tierra como respaldo colateral, un sistema copiado por las empresas multinacionales de frutas establecidas en el país desde el comienzo de la Primera Guerra Mundial (Kalmanovitz & López Enciso, 2006). La concentración de la producción en la región de Antioquia ha dado como resultado el aumento de las exportaciones y el producto por hectárea. La fruta colombiana pasó de tener una participación del 5% en el mercado mundial en 1965 a una participación de más del 10% en los años noventa, con un producto por encima de la media nacional y lejos de los países desarrollados (Kalmanovitz y López Enciso, 2006). En Colombia, los cultivos de aceite de palma cubren el 12,5% de la superficie sembrada y representan el 4,3% del PIB agrícola, con un total de 322,781 ha de producción, de los cuales el 80% se destina al consumo local (industria de grasas, aceites y biocombustibles). La producción se concentra en los departamentos de Meta, Santander y César. Para el período 1996-2008, la superficie de producción aumentó de 133.688 ha a 322.781 ha, gracias a políticas de subsidios, créditos blandos para productores y la producción de biocombustibles (MADR, 2009; FEDEPALMA 2012). El cultivo de la caña de azúcar en Colombia representa alrededor del 7,2% de la superficie cultivada y proporciona el 7,1% de la producción agrícola, con alrededor del 50% del producto exportado. La producción se concentra en los departamentos del Valle y del Cauca (MADR, 2009). El aumento del cultivo de caña de azúcar y de aceite de palma está vinculado al aumento de la producción de biocombustibles (bioetanol).

En cuanto al café, es el producto agropecuario más representativo de la economía colombiana, que comprende el 30% de las tierras agrícolas, el 17% del PIB agrícola y concentrado en más de 15 departamentos (Kalmanovitz & López Enciso, 2006). El área cultivada ha sufrido grandes fluctuaciones

(Figura 2). Después de un período de crisis desencadenado por la ruptura del Pacto Internacional del Café en 1989 se produjo la entrada de nuevos productores en el mercado que tenían costos de producción muy bajos, un superávit mundial de granos de café y un exceso de ofertas, lo que generó la acumulación de Inventarios en manos de los países consumidores (Kalmanovitz & López Enciso, 2006).

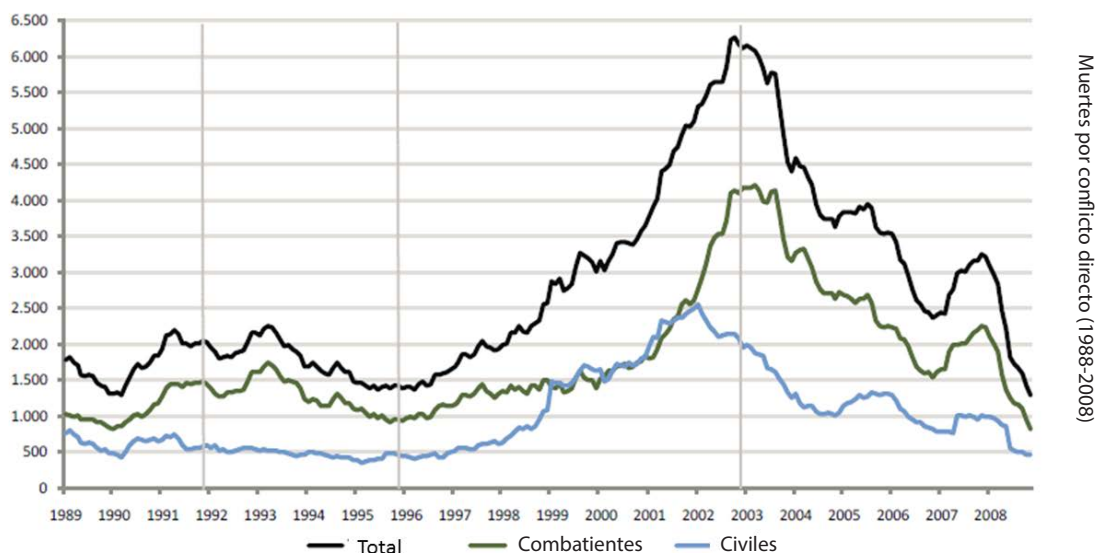
La agricultura de café se ha orientado hacia la producción “verde” y la renovación de las plantaciones, lo que ha permitido la apertura de nuevos mercados y la respuesta a las perspectivas de competitividad del mercado. Además, la administración pública y la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia (FEDECAFE) han establecido políticas conjuntas con el objetivo de garantizar ingresos rentables, fomentar la renovación de plantaciones de café, reestructurar plantaciones de café en zonas no óptimas para el crecimiento, invertir en investigación y desarrollo y aumentar el valor del producto (MADR, 2008).

La Figura 2 ilustra el comportamiento de las áreas plantadas de los principales cultivos temporales en Colombia para el período 1996-2008. Para el período estudiado, la superficie plantada de algodón disminuyó de 104.000 ha a 39.583 ha (1996-2008). La producción se concentró en los departamentos de Cesar, Tolima y Córdoba (MADR, 2008). La disminución de la producción se debe a la aparición de China y Pakistán como los principales productores mundiales, y la desintegración de la Unión Soviética en los años ochenta y noventa. Actualmente, las plantaciones de algodón colombiano están en la mejor tierra, lo que evita que caiga la producción. El número de hectáreas plantadas es actualmente el mismo que en los años cincuenta. (Kalmanovitz y López Enciso, 2006). En la actualidad, el 99% de la demanda de algodón en las industrias nacionales se encuentra con importaciones (Espinal et al., 2005). En el caso del cultivo del arroz, la superficie plantada fue de 380.000 ha y 505.000 ha para los años 1996-2008, respectivamente (MADR, 2008). La cantidad de arroz cultivado con respecto a la superficie

plantada total para cultivos de ciclo corto aumentó en el año 2008 al 27,42%, representando el 7,8% del PNB agrícola. Los principales productores son los departamentos Tolima, Meta, Casanare y Sucre. El crecimiento de este sector se debe a la existencia de sindicatos agrícolas fuertes, lo que la convierte en la cosecha temporal más importante del país (no afectada por la liberalización económica), a pesar de los bajos rendimientos en comparación con los observados en los países desarrollados. Para un detallado análisis del comportamiento de la producción desde 1996, ver Kalmanovitz & López Enciso (2006), MADR (2008). En cuanto al cultivo de maíz, la superficie plantada no ha cambiado mucho, debido a la gran aptitud de las llanuras y valles interandinos. La producción se ha incentivado mediante el uso de subsidios, con el objetivo de disminuir la dependencia de las importaciones de granos. El maíz representa el 38,5% de la superficie plantada total de cultivos de ciclo corto y proporciona el 2,6% de la producción agrícola del país. Los departamentos

con mayor producción de maíz son Córdoba, Valle, Cundinamarca, Tolima y César (MADR, 2009). El cultivo de la papa es el caso más exitoso de los cultivos temporales plantados en el país, aumentando su participación en el valor de la producción agrícola del 2,14% en 1950 al 4,56% en el año 2000 (Kalmanovitz y López Enciso, 2006). En 2008, el sector de la papa representó el 7,1% de la superficie plantada para cultivos temporales y alrededor del 7,8% de la producción agrícola. La producción de papa se concentra en los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Nariño y Antioquia (MADR, 2009). Los productores se clasifican en tres grupos: pequeños productores (<3 ha, 90% de los productores, 45% de la producción total), productores medianos (3-10 ha, 7% de los productores, 35% de la producción total) (> 10 ha, 3% productores, 20% producción total) (Kalmanovitz & López Enciso, 2006). En los últimos años, las exportaciones a Venezuela han facilitado el mantenimiento de precios estables de la papa, generando cierta rentabilidad para los productores.

Figura 4. Número de muertes por conflicto directo en Colombia (Restrepo & Aponte, 2009)



Respecto al sector ganadero, la superficie total destinada a las fincas ganaderas fue de 26.580.245 ha en el año 1995 frente a 31.445.360 ha en 2007 (MADR, 2008). Este aumento se debe a las mejoras tecnológicas en las áreas de tierras bajas naturales de las praderas. El consumo interno es de 799.607 toneladas por año y las exportaciones han seguido aumentando. Desde que Colombia fue declarada país libre de fiebre aftosa, se espera un aumento de las exportaciones del 15,8% en los próximos años (MADR, 2009). Para el período 1995-2008, se observó un incremento del 19,8% en la tasa de extracción de la masa ganadera. En el decenio de 1990, después de que el sector ganadero colombiano superara las deficiencias productivas, se vio afectado por el aumento de la violencia, en particular en la última década del siglo XX (Kalmanovitz y López Enciso, 2006). A pesar de la notable recuperación del sector ganadero en Colombia, continúa caracterizándose por una baja capacidad de carga, grandes fincas ganaderas y un bajo grado de modernización técnica. La **Figura 3** muestra la evolución del inven-

tario de ganado colombiano en cabezas de ganado destinadas a la producción de carne, producción de leche y una combinación de ambas.

Un concepto que afecta al crecimiento de la agricultura es la violencia porque las condiciones económicas como el empleo, los ingresos, la producción agrícola, la inversión pública y privada y el crecimiento tienden a verse afectadas directa y negativamente por la presencia de conflictos violentos. (Collier y Hoeffler, 2005). En Colombia, el período estudiado tuvo un aumento de las muertes por conflicto directo (**Figura 4**). Según Restrepo y Aponte (2009), durante el período 1996-2008 hubo una importante tendencia creciente de desplazamientos forzados derivados de la tendencia de secuestros hasta 2002, y posteriormente una disminución hasta 2008 (**Figura 5**). Debido a esos desplazamientos el conflicto deriva en un abandono de campo y una disminución de la disponibilidad de mano de obra manual en el sector agrícola, enriqueciendo a los grandes terratenientes y aumentando así la división social en este sector.

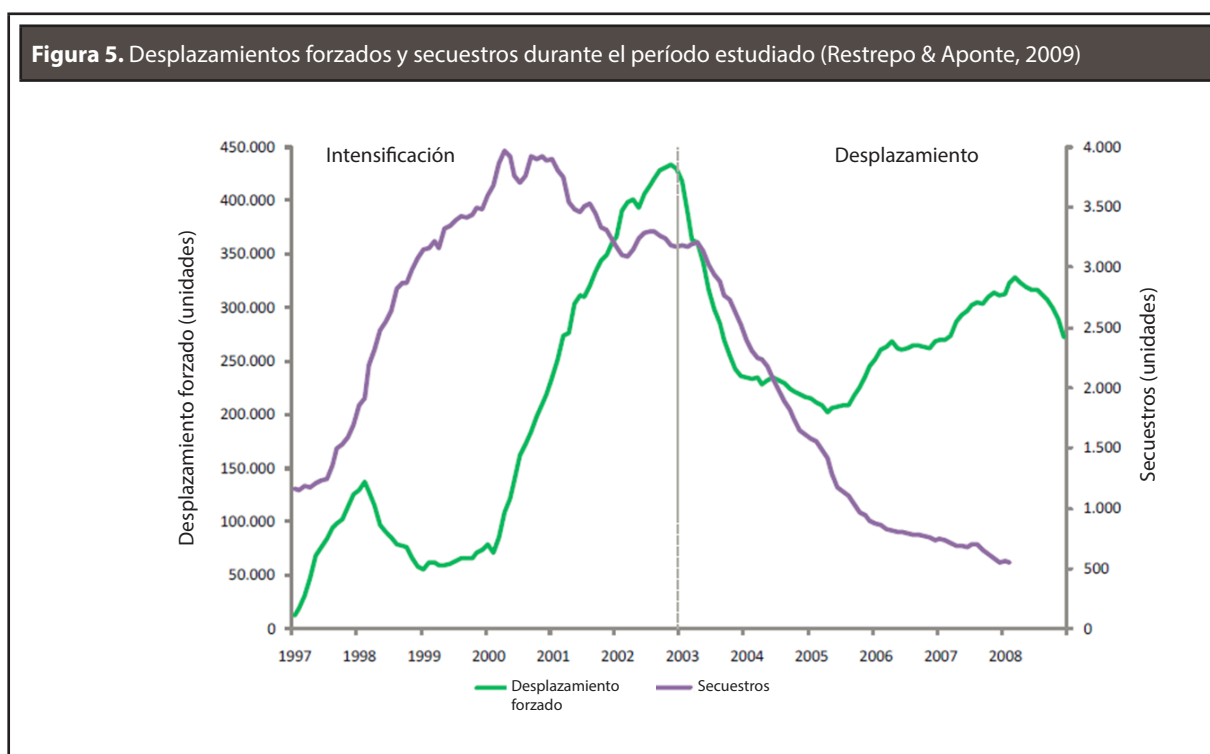


TABLA 2. ESTRUCTURA DE LÍNEAS DE APOYO AGRÍCOLA Y RURAL EN COLOMBIA

ESTRUCTURA DE LAS POLÍTICAS DE MODERNIZACIÓN AGRÍCOLA EN COLOMBIA				
Tipo	Programa o medida	Descripción		
Dirigido a la competitividad del sector agrícola	Crédito Agrícola Clásico y cobertura de riesgo FAG	Financia los costos directos del desarrollo de la actividad productiva (agrícola o rural), y los requerimientos para su comercialización o transformación. El fondo de garantía agrícola y ganadera actúa como apoyo a la cobertura del crédito, ante la falta de cualquier otro tipo de garantía.		
	Línea Especial de Crédito	Créditos con tasas preferenciales o créditos blandos, para incentivar sectores productivos de interés particular.	LEC	
	Mejora de la tierra: edictos públicos para riego y drenaje	Trabajos de mejora de la tierra para el desarrollo agrícola y/o forestal en áreas con alta concentración de productos. Construcción de distritos de drenaje y riego.	Incentivos de producción	AgroIngreso Seguro (AIS)
	Investigación y Desarrollo Tecnológico	Los edictos públicos financian programas que satisfacen las necesidades de las cadenas productivas, presentando alianzas entre el sector académico y el sector productivo. Apoyo directo a actividades de investigación en programas nacionales a largo plazo y ejecución de programas estratégicos para el desarrollo del sector.		
	Servicio de Extensión de Plantaciones de Café	Diseñado para la reactivación y modernización del sector cafetero. Basado en la asistencia técnica gratuita para fomentar la competitividad, la gestión de la empresa y la difusión de la tecnología.		
	CIF	Subsidios por hasta el 75% del costo de la creación de plantaciones forestales comerciales.		
	IAT	Subsidios y créditos blandos para pequeños y medianos productores dirigidos a la contratación de servicios privados de asistencia técnica.		
	Programa de Transformación Productiva	Fomenta el desarrollo de sectores nuevos y emergentes mediante la elaboración y coordinación de agendas estratégicas, el diseño de iniciativas que permitan el incremento de las exportaciones y la identificación y canalización de los recursos de inversión en cada sector.		
	ICR	Concede un subsidio directo sobre el valor total de las inversiones realizadas a través de actividades específicas de crédito.		
	Mejora Sanitaria	Programa destinado a obtener la admisibilidad de la producción agrícola nacional en los mercados externos.	AC	
Apoyo financiero directo	Subsidios directos, sujetos al cumplimiento de los objetivos relacionados con el aumento de la competitividad en sectores que carecen de éste.	AED		
Dirigido hacia el bienestar en las zonas rurales	Racionalización en el uso de fertilizantes	Seguimiento estricto del mercado de los instrumentos agrícolas, permitiendo la detección de posibles distorsiones y evitando así un aumento injustificado y poco competitivo del precio de los suministros.		
	Biocombustibles	Programa dirigido a la generación de un marco normativo, y la creación de herramientas y condiciones financieras para el fomento de la producción de biocombustibles.		
	Gestión Ambiental para el Desarrollo Agrícola Sostenible	Implementación de acciones del sector productivo que tengan en cuenta factores ambientales.		
	Acceso a la tierra PADEMÉR	Subvención para la compra de terrenos mediante el régimen del edicto público. Destinado a incentivar inversiones y capitalización en pequeñas empresas rurales.		
Proyecto de Apoyo a Alianzas Productivas	Coordinación sostenida entre las organizaciones de productores rurales, el sector público y el sector privado.			
Programa de Becas para Jóvenes Rurales	Subsidiar el costo de la escolarización de las ciencias agrícolas a nivel técnico, tecnológico y universitario.			
Programa de Vivienda de Interés Social Rural	Asignación de subsidios en materia de mejoramiento y saneamiento básico, construcción o adquisición de una nueva vivienda.			

FAG: Fondo de Garantías Agrícolas, CIF: Certificado de Incentivo Forestal, IAT: Incentivo de Asistencia Técnica, ICR: Incentivo de Capitalización Rural, AC: Asistencia Financiera Directa, PADEMÉR: Programa de apoyo al desarrollo de pequeñas empresas rurales.
Fuente: Elaborado desde MADR, 2009

4. EL CRÉDITO AGRÍCOLA COMO ESTRATEGIA DE MODERNIZACIÓN EN COLOMBIA

En el pasado, el desarrollo rural se asociaba únicamente con el crecimiento y la productividad, mientras que otras características, como las distinciones geográficas, la infraestructura, los servicios y el acceso a los mercados eran menos importantes en el diseño de las políticas agrícolas. Por esta razón, el enfoque de las políticas diseñadas para las áreas rurales no fue más allá del plano agrícola, limitando severamente el efecto de estas políticas sobre los ingresos y la calidad de vida de la población. En los años noventa, las iniciativas trabajaron de manera aislada, con el objetivo de cubrir las necesidades básicas de la población y no fomentar un desarrollo verdaderamente sostenible. Instituciones como el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA), creadas en virtud de la Ley 135 de 1961, tenían como objetivo mejorar el acceso a la tierra de los campesinos con pocos recursos y apoyar a los productores agrícolas con capacitación técnica y jurídica en el proceso de compra de tierras. Simultáneamente otorgó subsidios proporcionales al valor del terreno comprado, actuando como intermediario en las negociaciones y otorgando créditos a través del Fondo de Crédito Agrícola. La Ley 16/1990 transformó el sistema financiero, liberalizando el sistema de crédito rural y dando origen al Sistema Nacional de Crédito Agrícola y al Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO), regulado por la Comisión Nacional de Crédito Agrícola (CNCA). Además, creó el Fondo de Garantía Agrícola (FAG), para apoyar el sistema de crédito y disminuir los niveles de riesgo en el sistema financiero. Con la liberalización del crédito agropecuario, los bancos privados comenzaron a realizar actividades crediticias con recursos de FINAGRO, y estos recursos a su vez provienen del establecimiento de títulos de desarrollo agrícola (7% del total de créditos de la banca privada), que miembros del sistema financiero colombiano estaban obligados a comprar). Según

Balcazar et al. (2001), en la primera década del siglo XXI, mediante el Decreto 1300 de 2003, se creó el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER). Este organismo fue adscrito al Ministerio de Agricultura y asumió las funciones del Instituto Nacional de Adaptación Terrestre (INAT), el Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura (INPA) y el Fondo de Desarrollo Rural Integrado (DRI). INCODER continuó trabajando en estrecha relación con el sector de financiamiento agrícola, promoviendo proyectos productivos y apoyando procesos de redistribución de tierras.

En 2007, junto con el TLC, se creó el Programa Agro Ingreso Seguro (AIS) mediante la Ordenanza 1133 de 2007. Este programa público se enfocó en la competitividad del sector agropecuario colombiano a través de tres líneas de apoyo. La primera, la Línea Especial de Crédito (LEC), apoyó inversiones en actividades clave para el sector agrícola y su reestructuración productiva. El segundo incentivó la producción a través de siete programas: cofinanciación de proyectos de mejoramiento de tierras (riego y drenaje), cofinanciación de proyectos de investigación, apoyo al Servicio de Asistencia Técnica a los Cafeteros en Colombia, Certificado de Incentivo Forestal (CIF) Incentivo de Asistencia (IAT), el Incentivo de Capitalización Rural (ICR) que apoya el crédito agrícola clásico y el Programa de Transformación Productiva a través de la identificación de subsectores agrícolas claves. La tercera línea de apoyo se dirigió a la asistencia de comercialización, con medidas como el Fortalecimiento del Saneamiento del Ganado, el Sistema Nacional de Identificación de Ganado y la Ayuda Financiera Directa (AFD). Después de 2007, el AIS hizo una distinción básica entre las medidas de competitividad y las medidas para el bienestar rural. Debido a esto, la actual política agrícola colombiana se divide en dos subgrupos, uno para los programas dirigidos a aumentar la competitividad del sector y el otro para los programas destinados a fomentar el bienestar en las zonas rurales (Equidad rural) (MADR, 2008).

Paralelamente con el programa AIS en 2008, se definió una política concreta para fomentar y regular la producción de biocombustibles. En 2009 se puso en marcha un programa de racionalización del uso de fertilizantes y otros componentes agrícolas y “Gestión Ambiental para el Desarrollo Agrícola Sostenible” (MADR, 2008).

A partir de 2008, los programas de equidad rural dirigidos al bienestar en las zonas rurales estuvieron compuestos por cinco componentes: Convocatoria de Tierras dirigida a mejorar el acceso a la tierra para los campesinos, apoyo al Desarrollo de Pequeñas Empresas Rurales relacionadas con la diversificación de actividades, apoyo a las alianzas productivas para vincular a las organizaciones de pequeños productores con las empresas privadas, las becas para la juventud rural que tienen como

objetivo proporcionar educación para prevenir la migración rural y el Plan de Vivienda Social Rural (MADR, 2008). El Cuadro 2 detalla las líneas de apoyo a la agricultura y las medidas implementadas en los últimos años en el sector rural colombiano. El dinero destinado a los créditos agrícolas se destina a proporcionar el capital de trabajo y de inversión necesario en la producción, comercialización y transformación primaria, a través de proyectos rentables que sean viables desde el punto de vista técnico y ecológico (FINAGRO, 2009). Las características y condiciones básicas del crédito agrícola en Colombia, establecidas por la Comisión Nacional de Crédito Agrícola (CNCA), se ilustran en el Cuadro 3. Para más información sobre el marco de las medidas y los proyectos complementarios al AIS, ver MADR (2008).

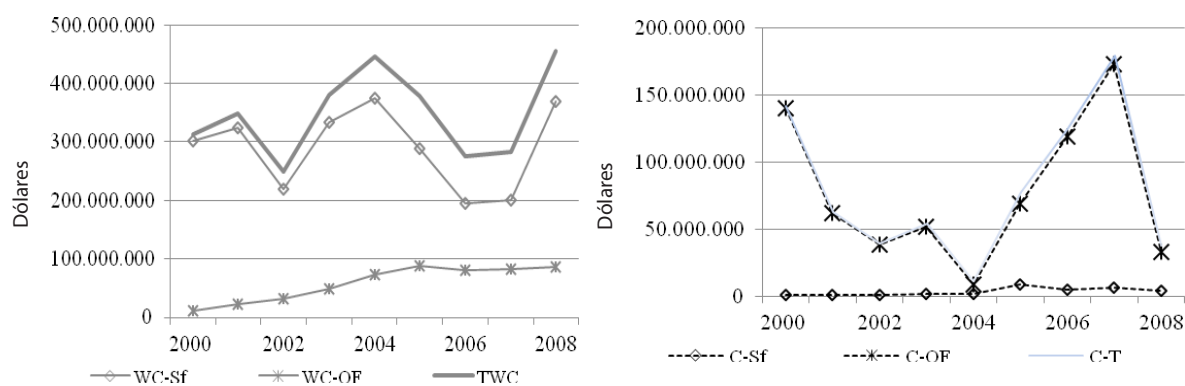
TABLA 3. CONDICIONES DE CRÉDITO AGRÍCOLA POR TIPO DE PRODUCTOR, BENEFICIARIO, ACTIVOS, TASAS DE INTERÉS Y COBERTURA DE FAG

Beneficiario	Activos	Tasas de Interés	Cobertura FAG
Mujer rural de bajos ingresos	AT ≤ \$20,126 (USD)	Hasta DTF + 4%	Hasta el 80% del valor del crédito (Créditos hasta \$ 20,126)
Pequeño productor	AT ≤ \$28,721	Hasta DTF + 6%	Hasta el 80% del valor del crédito (Créditos hasta \$ 20,126)
Mediano productor	AT ≤ \$260,498	Hasta DTF + 10%	Hasta el 75% del valor del crédito (Crédito hasta \$ 91.143)
Gran productor	AT ≥ \$260,498	Hasta DTF +10%	Hasta el 50% del valor del crédito

AT: Activos totales en USD, DTF: Depósito a Plazo Fijo. Fuente: Elaborado desde el MADR, 2009.

Figura 6. Distribución de los recursos de crédito de FINAGRO, según la actividad financiada, período 2000-2008. Elaborado desde FINAGRO, 2009

WC: capital de trabajo, Sf: pequeños agricultores, OF: Agricultores medianos y pequeños, I: inversión, C: créditos, T: total

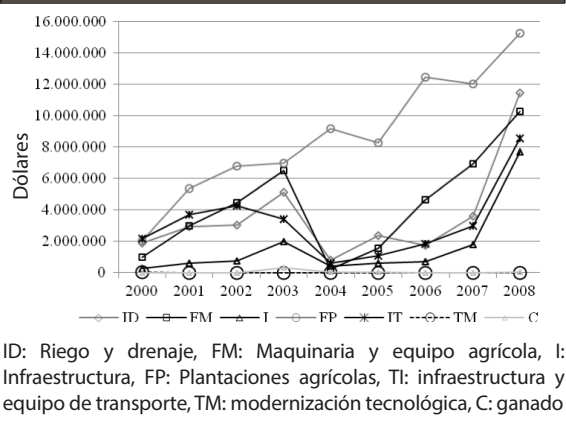


Desde 1990, el Fondo de Inversión Agropecuaria (FINAGRO) continúa funcionando como administrador de recursos de apoyo crediticio para el sector agropecuario colombiano, manejando tanto los recursos clásicos de crédito como la línea de crédito especial del programa AIS "LEC-AIS". Un grupo de bancos opera conjuntamente en la provisión de mediación financiera y otorgamiento de créditos al beneficiario, con el Banco Agrario de Colombia en la parte superior de esta lista, dirigiendo más del 65% de los recursos de FINAGRO en 2006 (FINAGRO, 2009). La liberalización del crédito agrícola aumentó la cobertura de nuevas áreas, incrementando el número de créditos otorgados en el siglo XXI, en particular para los pequeños agricultores, y facilitando la democratización del acceso al crédito en el sector agrícola. El Fondo de Agrícola de Garantías (FAG), el Incentivo de Capitalización Rural (ICR), el Certificado de Incentivo Forestal (CIF) y, por último, la Línea Especial de Crédito (LEC-AIS) han sido actores clave en el crecimiento productivo del sector agrícola, al cumplir su función de facilitadores y motivadores de la inversión agrícola. Los servicios de mediación financiera en el sector agropecuario colombiano representaron el 17% y el 19,72% de los servicios de mediación financiera global en los años 2000 y 2007, respectivamente, representando el 8,02% del PNB en el año 2000 (DANE, 2010).

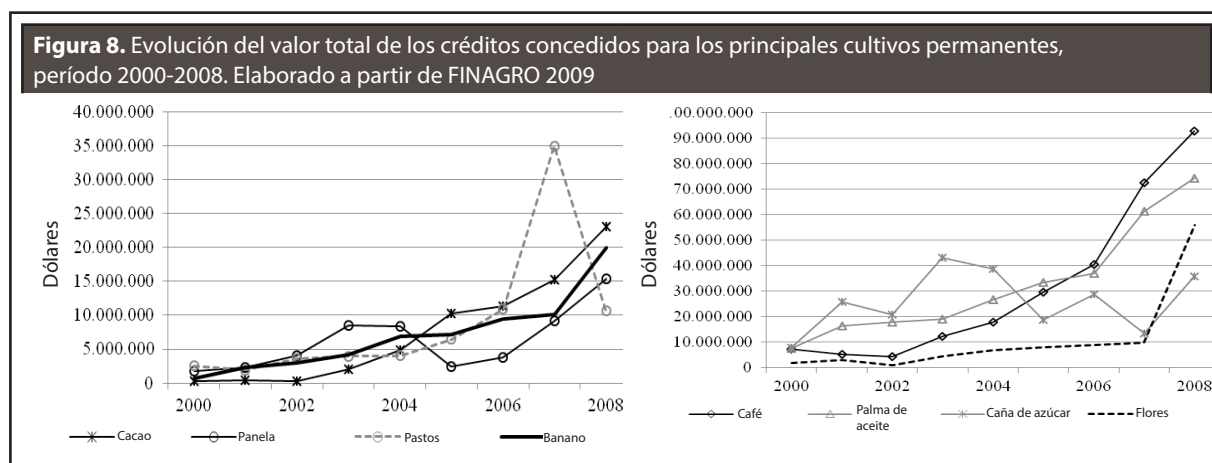
La evolución de las líneas de crédito y los tipos de productores para el período 2000-2008 tiende a la realización de actividades de corto plazo, en cierta medida, ya un aumento de las inversiones relacionadas con la tierra (Figura 6). El comportamiento con respecto a la distribución de los recursos en las grandes líneas de crédito al principio del período se revirtió completamente al final del período. A principios del período 2000, la línea más importante fue la del capital de trabajo, seguida de las inversiones y las actividades de normalización de la cartera. A finales de 2008, la mayor línea de crédito se destinó a actividades de inversión, que experimentaron un importante incremento, seguido por la línea de capital de trabajo, que no cambió mucho durante el pe-

ríodo. La normalización de la cartera presentó valores ostensiblemente bajos durante todo el período.

Figura 7. Evolución del valor del ICR concedido, según las inversiones realizadas, para el período 2000-2008. Elaborado a partir de FINAGRO 2009



La Figura 6 muestra cómo las actividades financieras evolucionaron durante el período 2000-2008 (incluyendo la línea de crédito especial AIS), de acuerdo con el tipo de productor y su nivel de capitalización. La mayor demanda de los productores medianos y grandes (otros productores) es el crédito para el capital de trabajo, generalmente para cultivos temporales. En segundo lugar están los créditos para inversiones, dirigidos a la plantación de cultivos de madera u otros cultivos permanentes útiles, e infraestructura para la producción. En tercer lugar, los créditos de normalización de la cartera. Los pequeños productores (PP) tienen que financiar estas mismas actividades, pero hay menos capital disponible, lo que crea un grave desequilibrio en cuanto a la distribución de los recursos y el acceso al crédito para los diferentes tipos de productores. Esta distribución por tipo de productor fue establecida por la Comisión Nacional de Crédito Agrícola (CNCA). Al final del período, la línea de crédito más sustancial fue la de las actividades de inversión y líneas de capital de trabajo de otros productores (OP), con el total dado a los PP siendo una quinta parte del total. Durante todo el período, la inversión en PP aumentó lentamente, mientras que el capital dirigido a OP aumentó en proporción mucho mayor. La regularización de la cartera tuvo poco peso durante todo el período.



Según MADR (2009), durante el primer año de ejecución de AIS (2007), la LEC aportó el 12,02% del valor total de los créditos agrícolas concedidos por FINAGRO. Para los años 2008 y 2009, financió el 1,08% y el 11,07% del monto total del crédito agrícola colombiano, respectivamente. Para los años 2007, 2008 y 2009, los pequeños productores recibieron el 21.7%, 25.9% y 53.3% de los recursos, respectivamente. Para los años 2007 y 2008, los incentivos proporcionados para la capitalización rural aumentaron en US\$26,3 millones y US\$36,8 millones, particularmente para los productores medianos y pequeños. Entre 2007 y 2008, las líneas de mejoramiento de la tierra y transformación primaria sufrieron una caída del 20,6%, 3,1% y 1,6% respectivamente para los productores grandes, medianos y pequeños. Para los años 2007 y 2008, las subvenciones a los pequeños productores aumentaron en un 27% y 75%, con una disminución del 16% para los grandes productores, según FINAGRO (2009), con más inversión dirigida al cultivo de cereales de producción lenta o maderera. En 2005, el valor de los incentivos para las inversiones realizadas para la adquisición de maquinaria y equipo ganó importancia, siendo complementario a las inversiones en cultivo. En 2007, los incentivos para las inversiones en infraestructura, equipo y transporte, y mejoramiento de la tierra, aumentaron sustancialmente. El valor de las subvenciones proporcionadas por ICR en el año 2000 fue de US\$7,4

millones. En 2005, este valor fue de alrededor de US\$13,7 millones y en 2008 alcanzó US\$53,2 millones. Sin embargo, la baja inversión en modernización de las fincas (infraestructura, maquinaria y equipo), comparada con la alta incidencia de inversiones en nuevas fincas, mostró una debilidad en el programa de crédito agrícola colombiano (Soto et al., 2006) ver **Figura 7**.

Para el período 2000-2008, la evolución de la financiación en líneas de inversión y capital de trabajo para fondos AIS y crédito agrícola clásico mostraron conjuntamente una mayor demanda de crédito para plantaciones de café y palma aceitera. La inversión destinada a estos dos cultivos en 2008 fue casi diez veces superior a la de 2000. Durante el período 2000-2003, el cultivo de caña de azúcar aumentó. Se puede decir que este comportamiento fue consistente en la mayoría de las inversiones para cultivos permanentes durante todo el período, aunque el nivel de incremento varió (MADR, 2008; FINAGRO, 2009), **Figura 8**.

Los cultivos de caña de azúcar, cacao y café son los que requieren el mayor número de créditos para sostener las antiguas plantaciones y establecer otras nuevas, favoreciendo principalmente a pequeños y medianos productores con baja acumulación de capital (Soto et al., 2006). El porcentaje de recursos totales dirigidos a cada cultivo para el período 2000-2008 fue el siguiente: banano (4,4%), cacao (4,6%), aceite de palma (20,1%), panela (3,8%),

caña de azúcar (16%), Café (38,8%), pastoreo y forraje (5,4%) y flores tropicales (6,9%), estadísticas de FINAGRO (2009).

Según FINAGRO (2009) y MADR (2008), la relación entre los recursos financieros y el comportamiento de la superficie plantada en el caso del café, así como la inversión en capital de trabajo, ha sido significativa en el último decenio. Sólo para los años 2000 y 2008 se invirtieron US\$72,8 millones y US\$92,8 millones, respectivamente. A pesar de ello, el valor de los créditos individuales no disminuyó a medida que aumentó el número de créditos. Para los cultivos de banano cultivados para la exportación, el área plantada no cambió mucho. Para el período analizado, la superficie plantada promedio fue de alrededor de 44.000 ha. El sector del cacao mostró un fuerte proceso de renovación, demostrado por un aumento en los montos de crédito de US\$3,2 millones en 2000 a US\$23,1 millones en 2008, lo que no afectó a la superficie plantada (la superficie promedio fue de 103.169 ha). Para este cultivo, el sistema financiero jugó un papel importante en su desarrollo como un revitalizador de las pequeñas economías rurales.

En el caso del aceite de palma, a mediados de la década de 1960 se producían 18.000 hectáreas, mientras que en 2010 se produjeron 360.000 ha en 73 municipios distribuidos en cuatro zonas (FEDEPALMA, 2012). A principios del siglo XXI, la superficie plantada de palma africana era de menos de 150.000 ha. El cambio en las condiciones crediticias (una reducción de las tasas de interés) permitió que la superficie plantada en Colombia aumentara por encima de 320.000 ha en 2008. En estos casos, los créditos asociativos para pequeños productores pueden cubrir entre el 80% y el 100% de las finanzas. Estas medidas han sido fortalecidas por sistemas de emisión de títulos de cultivos endosados (reemplazos hipotecarios), contratos productivos productivos y creación de un sistema de protección de riesgos (FEDEPALMA, 2000). Además, la aparición del mercado de biocombustibles hace que el futuro de este cultivo parezca prometedor. El sector de la caña de azúcar es uno de los

sectores que menos ha cambiado respecto a la superficie plantada, con un promedio de 204.528 ha para el período de estudio y una disminución de 20.000 ha (en 2008), asociado a una disminución de la demanda. El monto promedio de crédito otorgado en la última década fue de US\$32,7 millones.

En cuanto a las cosechas temporales o de corto plazo, el efecto más marcado se produjo en el área dirigida a la financiación de la producción de arroz y algodón. En el caso del algodón, la superficie cultivada disminuyó de 350.000 ha en la década de 1960 a 39.583 ha en 2008, con una disminución de la inversión del 86% para el período 2000-2008. La disminución de la superficie sembrada es paralela a la inversión crediticia realizada. A pesar de las políticas estatales de tasa variable, el sector no ha experimentado un proceso visible de recuperación. Además, las políticas de subsidios de otros países y la desaparición del trato preferencial de este cultivo lo han hecho menos rentable. En el caso del cultivo del arroz, las políticas de crédito estatal han conducido a un aumento de 125.000 ha en la superficie cultivada en los últimos 15 años, con un aumento del crédito del 58%, mostrando una correlación entre la superficie plantada y el volumen de financiamiento otorgado.

En términos de recursos de crédito disponibles y demanda crediticia según el tipo de productor para los cultivos más importantes del país (período 2000-2008), se proporcionó un total de US\$1,79 mil millones, de los cuales el 25% correspondió al arroz (20.496 beneficiarios), 16% al café (170.146 beneficiarios), 16% al aceite de palma (2.161 beneficiarios), 9% al algodón (2.428 beneficiarios) y el otro 20% a los demás sectores. El crédito tiende a financiar ciertas actividades productivas dependiendo del tipo de productor (nivel de capitalización). Esto tiene un impacto visible en la relación entre el número de créditos otorgados y la cantidad global de créditos, tanto para las inversiones como para el capital para realizar actividades de mantenimiento.

5. CONCLUSIONES

América Latina está luchando por desarrollar la infraestructura básica necesaria para mantener a la población agrícola. El productor latinoamericano enfrenta un nivel de competencia desigual frente a los agricultores protegidos por subsidios gubernamentales, buenas infraestructuras y políticas orientadas a la modernización y mejoras agrícolas. Muchas políticas agrícolas latinoamericanas siguen enfrentando altos niveles de agricultura de subsistencia, con el gasto público en el sector agrícola y en las áreas rurales difíciles de diferenciar, y una comprensión poco clara del agricultor como productor.

En Colombia, las políticas agrícolas en el siglo XX trabajaron conjuntamente los sectores agrícola e industrial. Desde entonces, las políticas se han reorientado cada vez más hacia acuerdos con otros países que permiten abrir el sector agrícola al exterior. Sin embargo, sólo algunos sectores han logrado penetrar con éxito en el mercado mundial. En la historia reciente, los acuerdos de libre comercio han sido la alternativa para impulsar el sector agrícola colombiano. Esta estrategia se ha enfrentado a la limitación histórica de los bajos precios y a la baja competitividad de los mercados, sumada a la inestabilidad social de los últimos años, que ha sido el factor más limitante para el desarrollo de la agricultura colombiana.

Con respecto a la focalización y distribución de recursos, el crédito agrícola tiene el mayor presupuesto entre las políticas estatales de asistencia al sector rural, mientras que la cobertura y facilidad de acceso a estos beneficios es diferente para los pequeños, medianos y grandes productores. A pesar de un aumento en la cantidad, el número y la cobertura nacional de los créditos dirigidos a pequeños productores, un segmento significativo de la población agrícola no se beneficia. Los recursos de crédito estatal sólo alcanzan eficientemente a la agricultura comercial y a la Agricultura Familiar Consolidada (AFC).

Factores tales como la falta de garantías hipotecarias o endosos financieros que los intermediarios

financieros consideran confiables significan que los sectores más pobres no pueden acceder a los programas de crédito tradicional, lo que hace necesario fortalecer los programas de microcrédito, incluyendo la financiación de actividades de diversificación rural no agrícola. A pesar del aumento de la ayuda concedida al sector agrícola, el monto de la inversión en los grandes productores es sustancialmente mayor que el de los pequeños productores. Estos valores crean una distribución desigual de los recursos públicos, haciendo aún más notable la diferencia mencionada en los niveles de competitividad y uso de la tecnología, y creando desequilibrio entre pequeños y grandes productores. Existe una enorme diferencia entre los presupuestos de los programas de bienestar rural y los dirigidos a la inversión agrícola, con medidas orientadas a la competitividad y modernización que representan casi el 97% del gasto público total en este sector; de los cuales el 84% corresponde al crédito y el 14% restante se distribuyen en incentivos de sanidad para los sectores de exportación, investigación y desarrollo tecnológico, programas de mejoramiento de tierras, servicios de extensión de tierras de café, incentivos de asistencia técnica y apoyo financiero directo. La distribución de los recursos destinados a los créditos agropecuarios es desigual, con el 73% de los recursos beneficiando al 14% de los usuarios (palma, caña de azúcar, flor, banano y algodón) y el 16% de los recursos utilizados por el 71% de los productores. Mientras tanto, sectores como el aceite de palma, con menos del 1% de los usuarios, reciben más del 16% de los recursos.

El conflicto armado colombiano durante el período estudiado derivó en un desplazamiento forzado de las zonas rurales a las ciudades y esto aumentó una división social en el sector agrícola, que gracias a estos beneficios de las políticas rurales incrementó su patrimonio.

El principal fracaso de los programas estatales de inversión en agricultura se centra en su ineficacia en el beneficio de los diferentes subsectores de las economías familiares o campesinas. En el mejor de los casos, estos programas logran beneficiar a dos

de los tres segmentos de la AF. Por último, las experiencias de los países que han creado acuerdos de libre comercio indican que estas políticas deben ser revisadas con mayor cuidado, no sólo desde el punto de vista técnico y económico, sino también teniendo en cuenta los costos sociales de estos tratados.

AGRADECIMIENTOS

Este proyecto de investigación fue financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Gracias al Instituto Agronómico Mediterráneo de Zaragoza (IAMZ-CIHEAM), al Departamento de Ciencias Sociales y Económicas de la Universidad Politécnica de Valencia (UPV) y a Marguerite Cawley por editar la edición en inglés.

REFERENCIAS

- Ahearn, M., Yee, J., Korb, P. (2004). Agricultural structural adjustment to government policies: empirical evidence. Long Paper Presentation at the American Agricultural Economics Association Meeting. Denver, Colorado. <http://purl.umn.edu/20367>
- Alvis, C.; Castrillon, C. (2013). Tamaño óptimo del gasto público colombiano: una aproximación desde la teoría del crecimiento endógeno. *Cuadernos de Economía* 32(60)
- Arnalte, E. (2006). Economía política del proceso de ajuste estructural en la agricultura de los países desarrollados. In: Arnalte, E. (ed): Políticas agrarias y ajuste estructural en la agricultura española, Madrid. serie Estudios. MAPA: p. 17-54.
- Balcázar, A.; López, N.; Orozco, M.L.; Vega, M. (2001). Colombia: alcances y lecciones de su experiencia en reforma agraria. ISBN: 92-1-321905-9. División de Desarrollo productivo y empresarial. Santiago de Chile. CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas.
- Bebbington, A.; Abramovay, R.; Chiriboga, M. (2008). Social Movements and the Dynamics of Rural Territorial Development in Latin America. *World Development*, 36(12), pp. 2874-2887.
- Birner, R.; Resnick, D. (2010). The political economy of policies for smallholder agriculture. *World Development*, 38(10), pp. 1442-1452.
- Cahill, C.; Hill, B. (2005). Policies Affecting Resource Adjustment in Agriculture in the European Union. En Blandford, B. & Hill, B. (eds): Policy Reform and Adjustment in the Agricultural Sectors of Developed Countries. Cambridge, Massachusetts. p. 219 - 236.
- Chase, J. (2010). The place of pluriactivity in Brazil's agrarian reform institutions. *Journal of Rural Studies*. 26, pp. 85 - 93.
- Collier, P.; Hoeffler, A. (2005). Resource Rents, Governance, and Conflict. *Journal of Conflict Resolution*. 49(4), pp. 625-633.
- David, B.; Dirven, M.; Vogelgesang, F. (2000). The impact of the new economic model on Latin America's agriculture. *World Development*. 28(9), pp. 1673-1688.
- DANE. (2010). Anuario Estadístico. Departamento Nacional de Estadísticas. Bogotá D.C.
- Espinal, C.F.; Martínez, H.J.; Pinzón, N.; Barrios, C.A. (2005). La cadena de algodón en Colombia. Una mirada global de su estructura y dinámica 1991-2005. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MINAGRICULTURA Colombia. Bogotá. D.C. Agro-cadenas. p. 44.
- Febles-González J.M.; Tolón-Becerra, A.; Lastra-Bravo, X.; Acosta-Valdés, X. (2011). Cuban agricultural policy in the last 25 years. From conventional to organic agriculture. *Land Use Policy*, 28(4), pp. 723-735.
- FEDEPALMA (2012). Anuario Estadístico 2012. Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite - Fedepalma. Bogotá. Colombia.
- FEDEPALMA (2000). Visión y Estrategias de la Palmicultura Colombiana: 2000-2020: lineamientos para la formulación de un plan indicativo para el desarrollo de la palma de aceite Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite (FEDEPALMA). Bogotá. D.C.
- Feola, G.; Agudelo, L.A.; Contesse B.P. (2015). Colombian agriculture under multiple exposures: a review and research agenda. *Climate and Development*, 7(3), pp. 278-292.
- FINAGRO (2009). Informe Nacional periodo 2000-2009. Bogotá D.C: Dirección de planeación.
- Fuglie, K. (2015). Accounting for Growth in Global Agriculture. *Bio-based and Applied Economics*, 4(3), pp. 201-234
- García, J.; Monteiro, C.; Teles, E. (2006). Gasto público en la agricultura: retrospectiva y prioridades. In: Soto

- et al.* (ed). Políticas Para la Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: FAO. <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/010/a0825s/a0825s00.pdf>
- Gutierrez, J.A.; Castaño, N.E.; Asprilla, E. (2013). Mecanismos de financiación y gestión de recursos financieros del sector agropecuario en Colombia. *Apuntes del CENES*, 33(57), pp. 147-176.
- Kalmanovitz, S.; López, E. (2006). La Agricultura colombiana en el siglo XX. Bogotá: Ediciones Fondo de Cultura Económica Ltda.
- Kerrigan, G. (2001). Gasto Público hacia el Sector Agrícola y Desarrollo de las Áreas Rurales: ALC, Tendencias y Desafíos. Santiago de Chile: FAO. In: Estudio regional Gasto Publico para el Desarrollo Agrícola y Rural: Tendencias y Desafíos en América Latina; Seminario Regional sobre Políticas Públicas y Gasto Público para el Desarrollo Agrícola y Rural, Santiago (Chile), 28 -31 Ago 2001 / FAO. 57 p. <http://www.rlc.fao.org/DOCREP/RLC1094/rlc1094s.002.pdf>
- Kjöllerström, M. (2004). Competitividad del sector agrícola y pobreza rural: el papel del gasto público en América Latina. ISBN: 92-1-322529-6. Chile. Red de desarrollo agropecuario. CEPAL 59 p.
- Lipton, M. (1977). The new economics of growth, a review. *World development*, 5(3), pp. 267-270.
- Lipton, M. (2005). The family farm in a globalizing world: The role of crop science in alleviating poverty. 2020 Vision Discussion Papers 40. International Food Policy Research Institute. Washington, D.C. <http://purl.umn.edu/42256>
- MADR. (2008). Anuario Estadístico Agropecuario. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR). Bogotá D.C: Departamento de Estadísticas.
- MADR. (2009). Memorias 2008-2009. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR). Bogotá D.C.
- OCDE. (2002). Agricultural policies in OECD countries – Monitoring and Evaluation.
- Ramírez, E.; Berdegue, J.; Caro, J.; Frigolett, D. (2001). Estrategias de Generación de Ingresos de Hogares Rurales en Zonas de Concentración de Pobreza entre 1996 y 2000. Santiago de Chile: RIMISP.
- Reardon, T.; Berdegue, J.; Escobar, G. (2001). Rural non-farm employment and incomes in Latin America: Overview and policy implications. *World Development*, 29(3), pp. 395 - 410.
- Restrepo, J.; Aponte, D. (2009). Guerra y violencias en Colombia Herramientas e interpretaciones. Guerra y violencias en Colombia: herramientas e interpretaciones / editores. Bogotá. Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Rigg, J. (2006). Land, farming, livelihoods, and poverty: rethinking the links in the rural south. *World Development*, 34(1), pp. 180 - 202.
- Sadoulet, E.; de Janvry, A.; Davis, B. (2001). Cash transfer programs with income multipliers: PROCAMPO in Mexico. *World Development*, 29(6), pp. 1043-1056.
- Soto, F.; Rodríguez, M.; Falconi, C. (2006). Políticas Para la Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: FAO. <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/010/a0825s/a0825s00.pdf>
- Tao Yang, D.; Zhu, X. (2013). Modernization of agriculture and long-term growth. *Journal of Monetary Economics*. 60(3), pp. 367–382.
- Wolford, W. (2004). This land is ours now: A new perspective on social movement formation. *Annals of the Association of American Geographers*, 94(2), pp. 40 - 424.

PARA CITAR ESTE ARTÍCULO /
TO REFERENCE THIS ARTICLE /
PARA CITAR ESTE ARTIGO /

Marín-Usuga, M.R.; Casamitjana-Causa, M.; Loaiza-Usuga, J.C. (2016). Políticas de modernización agropecuaria y desarrollo rural en Colombia (1996-2008). *Revista EIA*, 13(25), enero-junio, pp. 99-118. [Online]. Disponible en: DOI: <http://dx.doi.org/10.14508/reia.2016.13.25.99-118>