

CÉSAR ENRIQUE ORTIZ GUERRERO\*

EL ALCA Y LA AGRICULTURA:  
UN ANÁLISIS CRÍTICO  
DEL CASO COLOMBIANO

A MANERA DE INTRODUCCIÓN

Desde que a comienzos de la década de los noventa Estados Unidos anunció su intención de consolidar en América una sola zona comercial desde Alaska hasta la Patagonia, se inició para la agricultura colombiana un reto que abarca afrontar las consecuencias de transformar su modelo de desarrollo hasta sostenerse en un escenario marcado cada vez más por los efectos transformadores del paradigma de los mercados abiertos y la libre movilización de mercancías y capitales. Así, las formas de intervención en materia de desarrollo rural a través de políticas públicas como la reforma agraria, la revolución verde y el desarrollo rural integrado, en el marco del modelo de sustitución de exportaciones, dieron paso rápidamente a formas más cen-

\* Profesor e investigador de la Facultad de Estudios Ambientales y Rurales de la Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia.

tradas en el ajuste estructural y el funcionamiento de los mercados, como la apertura comercial<sup>1</sup> y la descentralización administrativa.

Se inició entonces un debate sobre los efectos de la apertura económica para la agricultura colombiana y para las sociedades rurales, que ya a finales del siglo XX cedió el espacio a una nueva discusión generada por la iniciativa del ALCA que esperaba convertirse en una realidad para el año 2005. Los efectos transformadores en las realidades rurales de los países pioneros latinoamericanos que implementaron inicialmente el modelo –México y Chile–, la consolidación de la iniciativa del MERCOSUR que ha hecho mirar hacia Brasil a muchos países suramericanos, y los movimientos de oposición que prosperaron en toda América Latina, generaron un cambio en la estrategia de promoción del ALCA. El plebiscito en Brasil, con resultados cercanos a un 90% de la población en contra del ALCA, se convirtió en un hito que aceleró este cambio. EE.UU. inició entonces, a comienzos de la presente década, la agilización de firmas de Tratados de Libre Comercio (TLC) con grupos de países en Centroamérica y América del Sur.

En la actualidad, Colombia, junto a Ecuador y Perú, se encuentra a las puertas de la firma del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de América. La discusión involucra diversos campos de la vida económica, social y política de Colombia, y generará importantes transformaciones en materia institucional y de la política pública. La firma de este tratado constituye entonces una segunda etapa del proceso ya iniciado con la apertura económica a comienzos de los noventa, y un paso adicional en el proceso de constitución del Área de Libre Comercio en América (ALCA).

Al concretarse esta iniciativa probablemente se inicie una nueva oleada de efectos sobre la agricultura nacional aún más profundos y complejos que los generados por la iniciativa de la apertura económica. De esta manera, la estructura de las decisiones públicas en lo relacionado con el sector agropecuario y rural se orienta cada vez más por

---

<sup>1</sup> Sobre la premisa de que economías más abiertas y especializadas posibilitan un crecimiento más rápido y mayores ganancias provenientes de balanzas comerciales agropecuarias crecientes y positivas, Colombia adoptó la decisión de la apertura con resultados no tan fructíferos: el efecto del deterioro de los precios internacionales y la fuerte acción de las tesorerías nacionales de los países desarrollados sobre la producción agropecuaria, así como las barreras arancelarias y no arancelarias, se conformaron en un nuevo tipo de proteccionismo de los países desarrollados, que generó profundos efectos negativos sobre la agricultura nacional, como la desaparición de casi un millón de hectáreas de cultivos semestrales durante la década de los noventa.

el paradigma del mercado, mientras que sus impactos sociales y ambientales, imposibles de manejar de manera focalizada, pasan a un segundo plano, y la pregunta sobre su pertinencia en cuanto a la orientación de toda la dinámica social y política del país no se cuestiona.

En este texto se busca realizar una lectura crítica sobre el TLC con EE.UU. como parte constitutiva de la dinámica general del ALCA, e identificar potenciales efectos y transformaciones que pueden generarse sobre la agricultura en particular, y especialmente sobre la población campesina e indígena. En general el texto pretende ilustrar una idea central: el desarrollo rural no puede continuar supeditándose exclusivamente al derrotero de la política comercial. Para tal fin, el presente documento incluye cuatro partes: en la primera se introduce una breve revisión de la importancia del sector agropecuario y del ámbito rural colombiano; en la segunda se presenta una reseña del contenido de la política nacional frente a la firma del TLC; en la tercera se ofrece un panorama general de las condiciones con las cuales cuenta la sociedad rural colombiana para entrar a este acuerdo bilateral; en la cuarta se contrastan estos aspectos y se presenta un análisis crítico del proceso, y finalmente se ofrecen algunas conclusiones y propuestas.

## IMPORTANCIA Y SITUACIÓN ACTUAL DEL SECTOR AGROPECUARIO

### EL PAPEL Y PARTICULARIDADES DEL SECTOR AGROPECUARIO EN COLOMBIA

Al observar la evolución de los principales indicadores para el sector agropecuario desde los comienzos de la apertura económica en los años noventa, se aprecia que, a pesar de mantenerse en el contexto general importantes factores restrictivos como la violencia y las limitaciones fiscales, actualmente el sector agrícola representa el 14% del PIB, el 23% de la fuerza de trabajo y el 28% de las exportaciones totales (Giugale et al., 2004). Estos indicadores reflejan la importancia y el potencial de desarrollo del sector, que cuenta con una dotación importante de recursos naturales y de capital humano. Sin embargo, en Colombia el sector rural no es un sinónimo de actividad agropecuaria exclusivamente: los territorios rurales son un gran escenario donde se desenvuelven múltiples inversiones e iniciativas como en minería, servicios, agroindustria no alimentaria, etcétera.

En consecuencia, las particularidades del sector agropecuario van más allá de los procesos productivos, del crecimiento económico del sector y de las cadenas de valor agregado. La actividad agropecua-

ria es desempeñada por una parte de la sociedad rural, lo que a su vez implica la existencia de diversos territorios y de formas de ocupación, unas particularidades culturales y socioeconómicas diversas, grupos de poder político y militar, y una compleja red de instituciones y formas de vida.

En general, la actual población rural colombiana asciende a más de 12 millones de personas, cifra significativa pues constituye casi el 28% de la población total. Si consideramos que los municipios con menos de 10 mil habitantes son rurales, debido a sus dinámicas socioeconómicas, el porcentaje de población rural puede llegar a cerca del 40% del total nacional.

A pesar de lo anterior, tradicionalmente se ha visto al sector agropecuario como un sector residual, asignándosele una función, respecto de los demás sectores, de transferidor de recursos hacia los sectores industriales y terciarios de la economía, con el objeto de fortalecer el proceso de modernización y urbanización de la estructura económica. Este papel asignado al sector se ha venido cumpliendo bajo las directrices del conjunto de políticas macroeconómicas –en especial la política comercial nacional– que se caracterizan por una persistente discriminación en contra del potencial rol del sector agropecuario. Esta discriminación se ve reflejada en las inversiones dirigidas al sector en los últimos años, que se reducen de 1,5 billones de pesos en 1996 a 218.354 millones de pesos en 2004 (Cano, 2003: 32).

En general, la tendencia desde comienzos de los años noventa del siglo XX se puede resumir en la influencia de la política comercial sobre un sector económico que involucra una amplia heterogeneidad social y económica y una compleja red de situaciones diferenciales influenciadas por particularidades territoriales y culturales. Por lo tanto, cuando hablamos de apertura económica o procesos de acuerdos de comercio internacional como el ATPDA o el CAN, o más profundos y de mayor alcance como el ALCA, no solamente estamos hablando de los potenciales efectos que estos pueden tener sobre las economías nacionales, sino fundamentalmente de los efectos que generarán sobre las sociedades rurales.

#### LA AGRICULTURA COLOMBIANA EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

Si el comercio agrícola fuera genuinamente libre, probablemente se alcanzarían muchos resultados positivos. Según el Banco Mundial, si se eliminaran la protección y los subsidios a la agricultura por parte

de los países desarrollados, que invierten una cifra seis veces superior al valor de las ayudas externas, 318.300 millones de dólares por año), se incrementaría el valor de las exportaciones de los países pobres en un 24%, mientras que sus ingresos rurales superarían los 60 mil millones de dólares. Para el 2015, los ingresos globales serían superiores en 500 mil millones de dólares, de los cuales aproximadamente el 60% sería percibido por los países en desarrollo, permitiendo que más de 144 millones de personas salieran de la pobreza (Cano, 2004: 5).

A su vez, el IFPRI señala para el caso colombiano que la balanza agropecuaria neta actual se incrementaría en US\$ 743 millones, mientras que se incrementaría en un 50% el volumen de sus exportaciones agropecuarias como resultado de la liberalización total del agro de Canadá y EE.UU. (Cano, 2004: 5).

Pero estos alcances están muy lejos de lograrse, puesto que el mercado mundial de bienes de origen agropecuario está muy lejos de liberarse. Los países desarrollados, y en particular EE.UU. en el marco del ALCA, se han caracterizado por promover la eliminación de las barreras arancelarias pero manteniendo o aumentando sus niveles de protección interna, los subsidios a las exportaciones, y aumentando las barreras conocidas como paraarancelarias.

Estas barreras de tipo no arancelario vigentes afectan las exportaciones colombianas de carnes y huevos bajo la figura de restricciones sanitarias, mientras que las exportaciones de azúcar, lácteos, cacao y oleaginosas son afectadas por contingentes arancelarios restrictivos. Como puede apreciarse, están vigentes toda suerte de barreras no arancelarias, que crecen cada día en magnitud y cobertura: ambientales, sanitarias, mínimos laborales y derechos humanos, patentes y derechos de propiedad intelectual. Ello conduce cada vez más a una amplia discrecionalidad proteccionista.

Estos aspectos se reflejan con claridad en la aprobación del vigente *Farm Bill* de EE.UU., que programa la aplicación de subsidios por 180 mil millones de dólares para el período 2003 a 2009, lo cual supera en un 80% aproximadamente a los aplicados en el período 1996 a 2002. En la actual Ley Agrícola se incluyen subsidios contra cíclicos y ayudas de caja ámbar por 10 mil millones de dólares (Basco et al., 2002: 7-23).

De esta manera, EE.UU. y la Unión Europea entre ambos aplican las dos terceras partes de los subsidios agrícolas aplicados en el mundo, constituyendo los países que realmente forman los precios de los denominados productos agropecuarios sensibles, de los cuales los

más importantes por su papel en la seguridad alimentaria de los países pobres son el azúcar, el maíz, el arroz, el algodón y la leche.

Mientras tanto, un análisis de la tasa de protección efectiva en Colombia (DNP, 2003) permite ver que el arancel promedio aplicado por Colombia a EE.UU. en el 2001 fue de 7,6%, que los aranceles nominales más altos estuvieron en alimentos (18,2%), textiles (17,7%) y prendas de vestir (19,9%), mientras que los aranceles agrícolas no superaron el 10,7%. La eliminación de los derechos arancelarios en el 2001 hubiera significado un costo fiscal cercano a los 300 millones de dólares. Estas cifras reflejan el bajo nivel de protección a estos sectores.

Detrás de estos aspectos y cifras se desenvuelven varias tendencias:

- las tensiones entre EE.UU. y Europa por el mercado mundial y el diseño permanente de nuevas formas de fortalecerse internamente sin responder realmente a un proceso transparente de liberación de mercados;
- la ampliación de las brechas entre países pobres y ricos, en la medida en que estos últimos presionan para aprovechar el mercado mundial sin aplicar internamente las mismas medidas;
- el mantenimiento en EE.UU. y la CEE de aranceles y medidas de ayuda interna a bienes sensibles, paralelo al mantenimiento de normas en extremo restrictivas para las exportaciones de los países en desarrollo;
- los países desarrollados mantienen una alta protección a los bienes sensibles de origen agropecuario mediante la aplicación de altos aranceles, cuotas, subsidios internos y a las exportaciones, siendo la excepción EE.UU., que aumentó este tipo de medidas con su *Farm Bill* de 2003;
- la protección al sector agropecuario en Colombia es muy limitada frente a los niveles aplicados por los países desarrollados y frente a los demás sectores de la economía colombiana, mientras que sus medidas y capacidad de inversión interna son insuficientes para enfrentar las enormes distorsiones generadas por los países desarrollados en el contexto del mercado internacional agrícola.

Los efectos generados por la política de liberalización comercial sobre el desarrollo rural colombiano durante los últimos quince años han

sido bastante profundos. Sin embargo, la política comercial continúa adelante, en busca de posicionar el paradigma de la libre movilización de mercancías y capitales. Veremos a continuación un resumen de los contenidos centrales de la política oficial actual en el marco del acuerdo sobre el TLC con EE.UU. próximo a ser suscripto.

### ANÁLISIS DE LA POLÍTICA OFICIAL ACTUAL

La posición del gobierno colombiano frente al ALCA y al TLC siempre ha reflejado una actitud decidida para su suscripción, aunque cautelosa en los diferentes discursos y manifestaciones del grupo negociador y del ministro de Agricultura. Para revisar esta posición veremos brevemente los contenidos del actual Plan Nacional de Desarrollo, y a renglón seguido la posición del Ministerio de Agricultura.

#### EL ALCA Y EL DESARROLLO RURAL EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2002-2006 del actual gobierno define los principales lineamientos de política que determinan el derrotero a seguir en materia de política comercial. En este sentido transmite la decisión de articularse al proceso de conformación del ALCA de una manera poco detallada. Especialmente no plantea las formas en que el desarrollo rural en general, como política pública orientada a la sociedad rural, coordinará sus acciones con la política comercial. En el momento de su aprobación, el TLC no había comenzado a discutirse, por lo cual no se articulan en su contenido referencias a este tratado.

Inicialmente, el PND se plantea el propósito de “cerrar la brecha no sólo entre pobres y ricos, sino también entre la ciudad y el campo, entre hombres y mujeres, entre regiones, generaciones y grupos étnicos”. En cuanto a la política comercial, es vista como un instrumento que debe conducir a la inserción ordenada de la economía nacional en la economía mundial (Departamento Nacional de Planeación, 2002: 81). El PND afirma: “se buscará que el ALCA sea un acuerdo equilibrado que contribuya a la eliminación de barreras innecesarias al comercio, que estimule el flujo de bienes, servicios e inversiones, y que mejore las disciplinas existentes en la Organización Mundial del Comercio”.

De esta manera, la posición oficial se acoge a la iniciativa y promueve a través del ALCA la integración económica y el libre comercio fundamentados en medidas ya conocidas en Colombia durante el pro-

ceso de apertura: disminuir las ayudas internas a los productores, eliminar las barreras arancelarias, etc., pero sobre todo promover la liberalización de la circulación de mercancías y capitales en torno a un nuevo paradigma, el comercio internacional como regulador de todos los ámbitos incluido lo social, lo ambiental y lo cultural.

El PND aborda lo rural en mayor medida en el capítulo correspondiente a Desarrollo en Zonas Deprimidas y de Conflicto, para lo cual plantea desarrollar tres componentes: proyectos productivos y generación de ingresos; fortalecimiento institucional y comunitario; y construcción y mejoramiento de infraestructura física y social. Estos proyectos darían continuidad a la estrategia central de competitividad basada en la suscripción de alianzas estratégicas, desarrollo de cadenas productivas, y dinamización de las acciones del sector agroempresarial.

En general el PND no articula un tratamiento coherente de la política agropecuaria y rural, sino elementos diseminados sobre algunas acciones en materia de desarrollo agrícola y de desarrollo social rural. Esto permite apreciar una visión incompleta de la crítica situación actual del ámbito rural, por lo que no es clara la estrategia para dinamizar su desarrollo y reconstruir y consolidar sus ventajas competitivas frente al complejo reto de la globalización. De igual manera, el PND no aborda las razones estructurales de la concentración de la riqueza, el aumento de la pobreza y el desempleo, agravados por la crisis económica y social por la cual atraviesa el país.

Asimismo, a pesar de que el PND articula el discurso sobre multifuncionalidad, multisectorialidad, la superación de la homogenización conceptual de lo rural con lo agropecuario y la concepción territorial, no define en términos prácticos instrumentos de política diferenciada para atender la agricultura empresarial y la economía campesina. Tampoco define los mecanismos para atenuar la profundización de la bimodalidad, ni las formas de atención de las áreas rurales con mayores grados de marginalidad territorial y de mercados o de los grupos sociales más vulnerables.

El acceso equitativo a los factores de producción, la infraestructura de servicios y de apoyo al desarrollo rural, el desarrollo y transferencia de tecnología para la economía campesina, son, entre otros, aspectos que el PND deja de lado y que potencialmente ofrecen los mayores ángulos del impacto que generará la profundización del proceso de apertura en el marco del ALCA.

Pero no se plantean allí la formas en que se evitará la profundización de los efectos ya generados por la apertura económica durante los últimos tres lustros, ni cómo se definirán alternativas menos excluyentes e integradoras de toda la sociedad urbano-rural que permitan recoger la profunda interrelación entre lo económico y lo social.

De esta forma, no solamente se dejan de lado sus implicaciones políticas y socioeconómicas, sino lo más importante: el impacto que sobre la supervivencia de sectores tradicionales como la economía campesina o las sociedades indígenas tendrá el ALCA. En consecuencia, la discusión sobre la equidad social no está sobre la mesa.

#### LA VISIÓN DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL EN EL MARCO DEL TLC

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural acoge y adelanta los lineamientos centrales establecidos en el PND en miras a articular la economía nacional a la dinámica del ALCA. Debe mencionarse sin embargo que ha adelantado un papel protagónico en el proceso de discusión del TLC, y de manera general ha reflejado ante la opinión pública una posición cautelosa considerando el potencial efecto que puede generarse sobre el sector agropecuario nacional.

Colombia inició la negociación del TLC de manera conjunta con Perú y Ecuador el 18 de mayo de 2004. Esta negociación culminará en febrero de 2005, después de siete rondas en las que los equipos de los países andinos y de Estados Unidos establecerán los acuerdos básicos para profundizar la liberalización comercial y las condiciones en temas de acceso de bienes y servicios en doble vía.

Los temas tratados incluyen veintitrés aspectos que son los siguientes: acceso a mercados, y a mercados específicos de textiles y agricultura; medidas sanitarias y fitosanitarias; administración aduanera; reglas de origen; servicios y servicios específicos financieros; contratos de distribución; telecomunicaciones; comercio electrónico; inversión; propiedad intelectual; política de competencia; compras estatales; barreras al comercio; salvaguardas; solución de controversias; transparencia; aspectos institucionales; aspectos laborales; medio ambiente; fortalecimiento de la capacidad comercial (Portafolio, 2004: 28).

Dentro de los principales elementos que la delegación colombiana discute en este marco del TLC están: garantizar el acceso sin aranceles al mercado de EE.UU. de un grupo de productos dentro de

los cuales están los considerados dentro del Acuerdo Andino de Preferencias Arancelarias y Erradicación de la Droga (ATPDA); definir normas de origen que favorezcan las exportaciones colombianas; superar las barreras paraarancelarias en materia sanitaria y trabas técnicas a otros productos.

Adicionalmente se espera conservar la figura de la salvaguarda a la producción agropecuaria y constituir un fondo de recomposición agropecuaria como medidas preventivas y de apoyo al sector frente a imperfecciones del mercado interno y los importantes subsidios aplicados a la agricultura de EE.UU. La soberanía sobre los recursos biológicos y genéticos, la implementación de las medidas de salvaguarda, la propiedad intelectual y el levantamiento de los subsidios a la producción agropecuaria por parte de EE.UU. son parte de los temas de mayor discusión en estas rondas.

En las seis rondas preliminares se han establecido avances en la mayoría de los temas. Los temas de agricultura y medio ambiente son en general los más discutidos, y serán el epicentro, junto con lo relativo a medicinas, de la última ronda que se realizará en la ciudad de Cartagena del 7 al 11 de febrero.

De manera general, la posición oficial del Ministerio de Agricultura (Cano, 2003: 30; Cano, 2004: 5-29)<sup>2</sup> como miembro del grupo negociador del TLC por parte del gobierno colombiano se centra en:

- mantener el nivel de ambición planteado en el artículo 13 de las declaraciones de DOHA en noviembre de 2001<sup>3</sup> en referencia al mejoramiento sustancial en el acceso a mercados, la remoción de la subvención<sup>4</sup> a las exportaciones y la reducción sustancial de las ayudas internas;

---

2 Carlos Gustavo Cano fue ministro de Agricultura de Colombia durante el período 2002-2004, y a comienzos del 2005 fue nombrado como miembro de la junta directiva del Banco de la República. Los contenidos de la política y orientaciones centrales descriptas han tenido continuidad.

3 Declaración emitida en el marco de la reunión de la OMC realizada en esa ciudad. Este artículo establece: "lograr en las negociaciones mejoras sustanciales del acceso a los mercados; reducciones de todas las formas de subvenciones a la exportación, con miras a su remoción progresiva; y reducciones sustanciales de la ayuda interna causante de distorsión del comercio. Convenimos en que el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo será parte integrante de todos los elementos de las negociaciones".

4 Lo cual implica terminar por parte de EE.UU. la aplicación del *Export enhancement program*, el *Dairy export incentive program*, el *Market promotion program*, el *Export credit guarantee program* y el *Foreign sales corporation program*.

- reconocer el nexo entre estos tres aspectos centrales y su tratamiento simultáneo;
- eliminar las ayudas que distorsionan el comercio, incluyendo las cajas ámbar y azul, y algunos pagos directos de la caja verde;
- mantener la salvaguarda especial agrícola; implementar mecanismos de administración de contingentes agropecuarios y mecanismos de estabilización de precios, derechos antidumping y compensatorios, aranceles específicos, contingentes arancelarios o cuotas, o combinaciones de tales instrumentos;
- la negociación debe incluir el tratamiento especial y diferenciado para los países en desarrollo en referencia a los montos y plazos de desgravación; el período de transición que se pacte deberá ser superior que el establecido con Chile y México (doce y quince años respectivamente), considerando las características del sector agropecuario en Colombia, el problema de las drogas y el conflicto social que lo aqueja.

En la discusión del TLC con EE.UU. bajo estas orientaciones se trata una gama de productos agropecuarios amplia que va desde productos y subproductos pecuarios hasta plantas medicinales y plantas vivas, recursos marinos, frutas tropicales y hortalizas.

Dentro de las demandas mínimas planteadas resaltan: convertir todas las preferencias temporales del ATPDA en permanentes; supresión de cuotas al azúcar; supresión de aranceles al bioetanol; supresión de barreras sanitarias y cuotas a los productos y subproductos pecuarios; supresión de barreras sanitarias a las frutas tropicales, pulpas, jugos y preparados; acceso real al mercado de algodón fibra; supresión de barreras sanitarias y cuarentenarias y facilitación aduanera a las hortalizas frescas, congeladas y preparadas, plantas medicinales y plantas vivas; flexibilización de normas ambientales y eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias a los recursos marinos, acuicultura y pesca ornamental; y finalmente, en cuanto al aceite de palma, la supresión de barreras de etiquetado y apertura para biodisel.

Esta posición del Ministerio ha sido constante durante toda la negociación y se sustenta en importantes estudios técnicos, dentro de los cuales resalta el realizado por Garay (2004), central para el proceso de negociación del TLC y que plantea entre otros aspectos las siguientes recomendaciones coincidentes con los lineamientos de política antes descritos.

Inicialmente se subraya la importancia de una gama de productos agropecuarios con oportunidades significativas en el mercado de EE.UU. Para su posicionamiento, el estudio recomienda abordar la discusión sobre las medidas arancelarias y paraarancelarias en el marco del TLC y promover su eliminación. Igualmente se determina la necesidad de contar con cooperación técnica y financiera por parte de EE.UU. para ajustar la producción agropecuaria nacional a los estándares requeridos en los mercados estadounidenses. El mejoramiento de la eficiencia, la productividad y la competitividad sistémica de la producción agropecuaria, al igual que de la infraestructura operativa para la realización eficiente de contratos, son indispensables para consolidar las oportunidades potenciales de los productos promisorios en este mercado.

Por otra parte, para los productos con riesgos, pero con oportunidades comprobadas en el mediano plazo, debe propiciarse una desgravación gradual del mercado colombiano a las importaciones desde EE.UU. mientras los productores nacionales actúan en la competitividad sistémica de sus cadenas. Esto requiere de acciones decididas en materia de tecnología y propiedad de la tierra, en particular de mejoramientos en la inversión orientada a la investigación y la transferencia de tecnología, superación del problema de uso del suelo, promoción del mercado de tierras, aplicación de un impuesto a la tierra, y la extinción de dominio sobre los bienes adquiridos con recursos ilícitos.

Finalmente se requiere de la aplicación de políticas públicas y privadas en áreas como las de comercialización, costos de transacción e imperfecciones de mercado, que obstaculizan el desarrollo de la competitividad de las cadenas productivas. De igual manera, es necesario avanzar en materia de propiedad intelectual hacia la implementación de un sistema equitativo de remuneración al desarrollo del conocimiento relacionado con biodiversidad, medicamentos y alimentos. El desmonte total o parcial de las ayudas internas, y su combinación con mecanismos de compensación, determinará la rapidez y nivel de apertura del mercado colombiano a la competencia con la producción agropecuaria de EE.UU.

Como puede apreciarse, los contenidos de la política nacional respecto al TLC son claros y firmes. Se busca ante todo garantizar el fortalecimiento del modelo agroexportador colombiano que empieza a consolidarse como resultado de las transformaciones generadas por la apertura económica sobre la estructura agraria desde comienzos de los años noventa del siglo XX. Sin embargo, aunque se reco-

noce la importancia de considerar algunos aspectos como la tierra, la tecnología y otros aspectos estratégicos conexos con la producción agropecuaria, la discusión sobre los efectos sobre las sociedades rurales y sobre el problema agrario nacional no forman parte de la agenda. Para aproximarnos más a esta discusión es necesaria una mirada al escenario socioeconómico general que particulariza al ámbito rural actualmente. Este escenario ha sido muy poco discutido durante el proceso de negociación del TLC, y se particulariza por un conjunto de distorsiones y fallas en el ámbito social y económico nacional que se presentan a continuación para apreciar las condiciones de partida de la sociedad colombiana al entrar próximamente en vigencia el TLC.

### EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA, INSTITUCIONALIDAD Y ACTIVIDAD PRODUCTIVA DEL SECTOR AGROPECUARIO: LAS CONDICIONES DE PARTIDA PARA ENTRAR AL TLC

Durante los últimos quince años, el sector agropecuario y el ámbito rural colombiano han enfrentado cambios considerables como resultado de la reorientación hacia un modelo de desarrollo neoliberal que estructuralmente involucra la liberalización de mercados para posibilitar la agilización del movimiento de mercancías y capitales. La aplicación de este nuevo modelo, sustentado en la fórmula del consenso de Washington, se inicia en Colombia a comienzos de los años noventa, con un proceso que fue denominado como apertura económica. Este proceso de apertura coincide de manera programática con la iniciativa del ALCA. Por una parte, la política y las instituciones encargadas de su tratamiento han sido objeto de profundas reestructuraciones; por otra, tanto el comportamiento de los indicadores económicos del sector como la evolución de la actividad productiva igualmente reflejan una transformación significativa de la estructura agraria nacional.

Este proceso, visto desde una perspectiva microeconómica, ha consolidado un conjunto importante de cambios en los actores, actividades y unidades productivas, al tener estos que reaccionar ante nuevos requerimientos de los mercados, buscar mejores precios, incrementar calidades para sustituir el apoyo de los subsidios nacionales, e incrementar su productividad. Estos aspectos definieron la supervivencia y nueva configuración de los agentes y de las tendencias que hoy se aprecian en el sector. En este aparte trataremos de manera resumida estos aspectos, con el ánimo de ilustrar los efectos genera-

dos por la liberalización de los mercados sobre la sociedad rural colombiana y su actividad agropecuaria. Este ejercicio permite ilustrar las condiciones de partida para entrar al ALCA y más próximamente al TLC.

#### PRINCIPALES TRANSFORMACIONES DE LA POLÍTICA E INSTITUCIONALIDAD PARA EL DESARROLLO AGROPECUARIO Y RURAL

Antes de 1990 las políticas de sustitución de importaciones se orientaban a proteger los productos agropecuarios importables (en particular los cultivos semestrales), a los cuales se dirigía la mayoría de los beneficios de los programas gubernamentales como crédito subsidiado, compra de cosechas, precios de sustentación y asistencia técnica, buscando de esta manera el ahorro de divisas, la estabilización de precios domésticos, y la provisión de alimentos para los centros urbanos y de materias primas para la agroindustria. A su vez, los productos exportables recibían subsidios a la exportación y créditos de fomento (Jaramillo, 1998: 9-39).

A mediados de 1990 se inicia la implementación de una nueva estrategia de mercado orientada a la liberación comercial<sup>5</sup>, esperando una expansión de mercados, dinamización de la acumulación de capital y promoción de mejoras tecnológicas. La estrategia se combinó con medidas de priorización de la inversión pública para el mejoramiento de la infraestructura productiva<sup>6</sup>, prestación de servicios a la producción como el crédito, implementación de nuevos acuerdos comerciales internacionales, y reestructuración de instituciones gubernamentales. Para su operacionalización, la estrategia se enmarcó en el proceso de descentralización y otras propuestas de ajuste estatal promovidas en el marco de una nueva Constitución política para el país.

De esta manera, entre 1990 y 1993 se adoptaron en Colombia una serie de medidas de ajuste en la estructura estatal y de apertura y liberalización económica, llamadas, en toda América Latina, de primera generación. Estas se expresaron en general en la eliminación de aranceles<sup>7</sup> (Camacho, 1995: 25-58), eliminación de barreras no arancelarias a las

5 Se eliminaron los permisos, vistos buenos y demás barreras no arancelarias al movimiento comercial de productos agropecuarios, a excepción de cereales y oleaginosas.

6 Se planteó un plan de irrigación y drenaje, asistencia técnica, y un nuevo enfoque a la reforma agraria para el acceso a la tierra.

7 El arancel promedio para bienes agrícolas pasó del 31,5% en 1991 al 15% en 1993, y las tasas reales de protección efectiva cayeron del 91,3% al 39,2% respectivamente.

importaciones, liberación del mercado financiero y cambiario, eliminación de subsidios, privatización de empresas industriales y comerciales del Estado y reformas institucionales en el aparato gubernamental.

En particular, en el sector agropecuario, las medidas esperaban corregir el manejo discrecional de las importaciones, someter a una mayor competencia externa a los agricultores domésticos, desatar el potencial exportador del sector, y particularmente superar los niveles de pobreza de la población rural. Pero contrario a lo esperado, estas medidas generaron un primer impacto negativo<sup>8</sup> que se combinó con la caída de los precios internacionales y la apreciación del tipo de cambio, además de las dificultades financieras enfrentadas por la Caja Agraria y el fenómeno del niño.

Por tal motivo el gobierno introduce una serie de cambios en la política sectorial, iniciándose así la llamada segunda generación de reformas. Para tal efecto, y desde el segundo semestre de 1993, se reestablecen a través del Instituto de Mercadeo Agropecuario (IDEMA)<sup>9</sup> precios de sustentación para algunos productos, y se establece la figura denominada de salvaguarda, que permite cerrar temporal o definitivamente las importaciones de algunos bienes. Adicionalmente se fijaron bandas de precios<sup>10</sup>, se crearon fondos de estabilización y se restablecieron medidas de protección para algunos productos agropecuarios<sup>11</sup>.

En este año se promulga la Ley 101, denominada Ley Agraria, en la cual se reconoce la importancia estratégica del sector y se establece la necesidad de consideraciones especiales en su tratamiento, para lo cual se implementaron importantes mecanismos de apoyo al sector rural –el Incentivo a la Capitalización Rural (ICR), el

---

8 Se observó una caída en la tasa de crecimiento sectorial (en 1992 fue del -2%), y los tres principales subsectores que conforman el sector agropecuario decrecieron (agrícola, pecuario y café). En este proceso, los cultivos más afectados fueron los transitorios.

9 Las cuales se mantuvieron hasta 1997, cuando la situación financiera del IDEMA determinó su liquidación.

10 Estas franjas operan en nuestra país hace ya doce años y se aplicaron inicialmente a las importaciones de maíz, arroz, carne de pollo, aceite de palma, algodón, frijol, sorgo, soya y trigo, entre otros, provenientes de EE.UU. y otros países. Este es un arancel que busca corregir los subsidios estatales a estos productos aplicados en sus países de origen. Para cada producto se establece una franja cuyos precios de piso y techo se calculan con base en las observaciones superiores e inferiores de la información mensual del precio mundial en los últimos cinco años.

11 En particular productos semestrales como cereales, algunas leguminosas, y azúcar y leche.

Certificado al Incentivo Forestal (CIF) y los Consejos Municipales de Desarrollo Rural– y se promueve la modernización de las instituciones adscriptas al Ministerio de Agricultura.

Durante el período 1994-1995 se promueven los convenios de absorción entre agricultores e industriales, que permitían importar cuotas de productos pagando un arancel inferior al fijado por la franja, siempre y cuando adquirieran las cosechas nacionales a unos precios y calidades previamente pactados. Entre otros, se firmaron acuerdos de absorción de la producción de trigo, cebada, algodón, maíz amarillo y sorgo<sup>12</sup>.

Por otra parte se inició la eliminación del Certificado de Reembolso Tributario (CERT) y todos los subsidios a las exportaciones. Además se expandió la política de creación, con aportes públicos y privados, de los Fondos de Estabilización de Precios para Productos Agrícolas de exportación, buscando suavizar el efecto de las fluctuaciones de los precios internacionales sobre las exportaciones del país.

En este período<sup>13</sup> se creó el Consejo Nacional de Competitividad como organismo asesor del gobierno nacional en temas relacionados con calidad, productividades y competitividad. En diciembre de 1995 este Consejo aprobó la Estrategia Nacional de Competitividad, que esperaba construir una nueva cultura de gestión basada fundamentalmente en la concertación entre los sectores público y privado. Una de las acciones establecidas en la estrategia es la concreción de Acuerdos Sectoriales de Competitividad (ASC), basados en dos principios: el tratamiento de la cadena productiva, y la acción concertada de los sectores público y privado (Ministerio de Agricultura, 2003). Este esquema ha continuado evolucionando, y se complementa en el 2000 con el Programa de Oferta Agropecuaria, PROAGRO (DNP, 2000), y en el 2001 con el Observatorio de Competitividad de Agrocadenas (2005), en el marco de un convenio institucional entre el Ministerio de Agricultura y el IICA.

En 1995 se suscribe con Venezuela y Ecuador el Sistema Andino de Franjas de Precios, que estableció nuevas bandas de precios y aranceles variables para incrementar la protección de algunos

---

12 Adicionalmente, en este período se aplicaron subsidios directos a productos como algodón y soya y se elevaron los subsidios de exportación del banano ante las restricciones a la importación de este producto por parte de la Unión Europea.

13 Agosto de 1994, mediante el decreto 2010.

productos como pollo, cerdo, azúcar crudo, y aceites de soya y palma (Torres y Osorio, 1998).

Al finalizar la década se observa un freno al proceso de innovación en la formulación de políticas agropecuarias y en el diseño de nuevas herramientas para su operacionalización. Entre otros aspectos, se registra en este período la transformación de la Caja Agraria en el Banco Agrario, y se da continuidad a la disminución de la institucionalidad pública orientada a la prestación de servicios al sector agropecuario y modernización de las políticas comerciales.

Igualmente se observa un proceso de recuperación de las actividades agropecuarias, y del sector financiero en particular, que presentaba un incremento de las tasas de interés desde 1993<sup>14</sup> (Castañeda et al., 2002), desestimulando las inversiones intraprediales y el mejoramiento tecnológico. El descenso de estas tasas, y la promoción de nuevas figuras como el crédito asociativo y la agricultura por contrato, han dinamizado la colocación de crédito en los últimos años y el fortalecimiento de algunas cadenas productivas<sup>15</sup>. De igual manera, se consolida una nueva fuente de financiación para el sector representada en la Bolsa Nacional Agropecuaria<sup>16</sup>.

Ya a comienzos del nuevo siglo, y coincidiendo con el nuevo programa de gobierno para el período 2002-2006, se cierran en el año 2003 el Fondo de Desarrollo Rural Integrado (DRI), el Instituto Nacional para la Reforma Agraria (INCORA), el Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura (INPA), y el Instituto Nacional de Adecuación de Tierras (INAT), y se crea una nueva institución, el Instituto Nacional para el Desarrollo Rural (INCODER). De igual manera, en ese año el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural decreta la suspensión de las importaciones de leche para garantizar la recuperación de sus precios; establece una salvaguarda para la limitación de las importaciones de azúcar; restringe las importaciones de carne y derivados; se aumenta la protección del pollo entero; se ajusta el sistema de franjas

---

14 Las tasas de interés reales alcanzaron un tope del 23% entre 1998 y 1999, situación que se complejizó por la crisis del sector cooperativo financiero, que se reflejó en la intervención, liquidación o reestructuración de más de 48 entidades cooperativas financieras y la liquidación de Uconal en 1999.

15 En particular de algunos cultivos semestrales como algodón, maíz tecnificado y arroz, y permanentes, como palma africana.

16 En donde se desarrolla un importante conjunto de instrumentos para la financiación y comercialización de la producción agropecuaria, tales como las ventas a futuro y la titularización de actividades en ganado de ceba y avicultura, entre otros.

de precios para el arroz; y se crea mediante decreto el Mecanismo Público de Administración de Contingentes Agropecuarios para maíz, sorgo, soya, arroz y algodón, que busca priorizar la compra de las cosechas nacionales frente a las importaciones a través del mecanismo de la bolsa.

En la actualidad, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se ha concentrado en la participación de las rondas de negociaciones para la firma del TLC con el gobierno de los Estados Unidos de América.

En resumen, estas reformas generaron:

- *cambios en las condiciones de la producción* como resultado de la reducción de subsidios internos a la producción agropecuaria y revalorización de precios a los insumos, privatización de empresas estatales, fomento a la participación del sector privado, eliminación del subsidio a las tasas de interés, y fuerte disminución del apoyo del sector público en otros servicios como asistencia técnica y generación de tecnología. De manera paralela, el proceso de descentralización complejizó y restringió aún más la prestación de servicios de apoyo a la agricultura.

- *cambios en la formación de los precios* como resultado de la liberación de precios de garantía internos al productor y al consumidor y la progresiva alineación con los precios internacionales. En este marco en particular no se tuvieron en cuenta las fallas del mercado (deficientes sistemas de precios y mercados, precaria infraestructura vial y comercial, vigencia de subsidios en países industrializados, etc.). La apertura comercial facilitó la disminución de aranceles, intensificándose la competencia con otros países y el registro persistente de balanzas comerciales negativas al igual que la transformación de la estructura agraria nacional.

- *disminución del tamaño del estado central*: en la práctica, las inversiones en desarrollo rural solamente están siendo adelantadas por el INCODER y el Ministerio de Agricultura. Se limitó drásticamente su cobertura, presupuesto y personal administrativo y técnico. Esto ha contribuido a la dispersión de los instrumentos de política y a que su influencia en las decisiones de la política de desarrollo nacional disminuya. De igual manera, ha generado un efecto inverso a la intención de la descentralización al concentrar el diseño y aplicación de la política pública,

evitando abordar dinámicas que reconozcan los ámbitos territoriales y se orienten al tratamiento de su problemática. Lo más grave es que el diseño de políticas de mayor impacto y la toma de decisiones sobre desarrollo rural no se centran actualmente en este Ministerio. La invisibilidad del sector agropecuario y de la política de desarrollo rural, y su desarticulación del tratamiento del problema agrario nacional, son hoy considerables.

- *transformaciones estructurales*: en general, durante los últimos quince años, el sector rural ha pasado por una fuerte recomposición, en la cual algunos sectores más dinámicos<sup>17</sup>, con mayor experiencia y con mayor poder económico, se han posicionado, mientras que otros<sup>18</sup> han perdido posicionamiento, en particular como resultado de sus bajos niveles de competitividad en los mercados internacionales. Otro fenómeno importante se aprecia en la creciente interrelación y nuevas dinámicas que aparecen en el marco de las relaciones urbano-rurales y mayores interdependencias entre la agricultura y el sector industrial. De manera complementaria puede apreciarse una tendencia hacia un proceso de mayor heterogeneización del sector, tanto en tipos de productores como en las características que predominan en la estructura de la producción.

Estos productores están cada vez más condicionados por el acceso que tengan a los mercados distribuidos en la cadena agroalimentaria, a la vez que surgen nuevas formas de gestión que cambian la escala operativa de la producción. A su vez aparecen nuevas formas de articulación entre agentes y mercados, mientras que la producción se diversifica al surgir productos no tradicionales y retroceder los tradicionales, proceso este muy influenciado por la necesidad de responder a los nuevos mercados y a los cambios en los hábitos de consumo.

Como resultado, tanto los productores tradicionales como las regiones marginales y con mayor dificultad de acceso a los mercados pierden su capacidad de competencia frente a otras regiones, mientras que se dificulta cada vez más su acceso a los factores de producción como resultado de la disminución de los servicios de apoyo al sector agropecuario. A partir de estos aspectos se configura para las

---

17 En particular grandes productores articulados a cultivos permanentes como la palma africana, entre otros.

18 Sobre todo pequeños y medianos, articulados a cultivos semestrales.

regiones marginales y población vulnerable de Colombia una situación de extrema dificultad para la conducción de la actividad agropecuaria tradicional y para la consolidación de fuentes de generación de ingresos y empleo estables. Como consecuencia, los cultivos ilícitos han venido encontrando un terreno propicio, no solamente desde el punto de vista biofísico, sino sobre todo desde el punto de vista económico y político, que conforma un contexto apropiado para su surgimiento y consolidación.

Estos efectos, pero en especial los efectos que son generados sobre las sociedades rurales y sobre sus sistemas de producción, pueden apreciarse más claramente en la evolución tanto de los indicadores centrales del sector agropecuario y rural como en la evolución de sus indicadores socioeconómicos principales, que son revisados a continuación.

#### EVOLUCIÓN DE ALGUNOS INDICADORES DEL SECTOR AGROPECUARIO Y RURAL

Desde comienzos de la década del noventa el crecimiento del valor de la producción agropecuaria ha presentado un comportamiento irregular<sup>19</sup>, con un crecimiento negativo medio del -2,4% para el período 1990-1994, un 1% durante el periodo 1995-1999, y un repunte importante a partir del primer semestre de 1999 reflejado en tasas de crecimiento del 5,2% y 3,4% para los años 2000 y 2001<sup>20</sup> respectivamente. Para el período 2001-2003, el Ministerio de Agricultura reporta un promedio del 3% en el sector<sup>21</sup>.

Los cambios en la configuración de las actividades agropecuarias han generado un fuerte impacto en la ocupación y orientación laboral en la agricultura. De esta manera, el área bajo cultivos transitorios, que continúa a la baja, pasó de ocupar el 52,6% del área total cultivada, en donde generaba el 28,3% del empleo en agricultura en 1980, al 41% del área total cultivada y al 21% del empleo generado en 2001; por el contrario, los cultivos permanentes, diferentes al café, que generaban en 1990 el 39,2% del empleo en el 26,1% del área culti-

---

19 Aunque desde la década del setenta el crecimiento del valor de la producción agropecuaria se desaceleró, pasando de un crecimiento sostenido del 4,5% durante los setenta al 2,7 durante los ochenta.

20 Superando las expectativas del gobierno y la SAC, que para 2001 proyectaban un 3,6% y 2%, respectivamente.

21 Uno de los sectores más dinámicos fue el sector pecuario, que alcanzó el 4,16%. Mayor detalle sobre estas cifras puede verse en <<http://www.minagricultura.gov.co>>.

vada, pasaron en el 2001 a generar el 52,1% del empleo, en un área cercana al 38% del área cultivada. En contraste, el sector terciario ganó, durante el mismo período, casi seis puntos, pasando del 26,4% al 32,3%. La participación del sector secundario, por su parte, se mantuvo estable durante estos años (López, 1999).

Por otra parte, la situación fiscal del país ha generado una caída del gasto fiscal, de un nivel cercano al 8% del PIB agrícola en 1996 al 6,6% en 2001. Esto se ha reflejado en la disminución de la inversión pública en importantes sectores, como la investigación agrícola<sup>22</sup>. Durante el período 2001-2002 esta inversión no alcanzó el 55% de la aplicada al sector durante el período 1993-1994 (Norton y Balcazar, 2003).

Como puede apreciarse, la dinámica de estos indicadores refleja un crecimiento del sector que está lejos de ser sostenible. Adicionalmente, genera muchas inquietudes respecto a que una dinámica de esta naturaleza pueda consolidar los principios básicos de la equidad, la distribución y el progreso en el ámbito rural. Esta desregulación en busca de la liberalización comercial ha favorecido a algunos sectores e incrementado la vulnerabilidad de otros, mientras que el nivel de pobreza se mantiene en niveles cercanos al 60% y el GINI supera el 0,57 (Echeverri, 2002). A su vez, se estima que el 74% de la pobreza extrema y el 57% de la pobreza en el país se encuentran en las áreas rurales<sup>23</sup>, lo cual se complejiza con la caída de los precios del café, que en los últimos años ha generado una disminución de más de 100 mil empleos<sup>24</sup>.

#### EVOLUCIÓN DE LA ACTIVIDAD PRODUCTIVA

Como resultado de los diferentes ajustes estructurales aplicados y el comportamiento de los mercados agropecuarios internacionales, desde 1990 la agricultura colombiana ha reflejado importantes transformaciones en su estructura. Entre 1990 y 2000 la producción agrícola creció a una tasa del 0,7% anual, mientras que la producción pecuaria lo hizo al 2% anual, conformándose un panorama del sector rural en el cual el área actual en ganadería es el doble del área potencial para

---

22 Que disminuyó en el 10% durante el período 1997-2001 y que, como proporción del PIB agrícola, no supera un séptimo de las recomendaciones establecidas por FORAGRO.

23 Misión Paz (2001), citado por Norton y Balcazar (2003).

24 Misión Paz (2001), citado por Norton y Balcazar (2003).

este uso, y el área en agricultura no supera un tercio del área potencialmente utilizable bajo este propósito. A su vez, los cultivos permanentes han ganado terreno frente a los transitorios, y algunos exportables frente a algunos sustitutos importables (Norton y Balcazar, 2003). Veamos las principales características de este proceso.

La agricultura tiene un peso importante en el valor de la producción agropecuaria, representando en promedio un 64% en el período 1970-1997. El área dedicada a la agricultura presentó, hasta principios de los noventa, un crecimiento continuo. Entre 1991 y 2001 las áreas de cultivos transitorios (arroz, maíz, sorgo, cebada, trigo y oleaginosas de ciclo corto, principalmente) disminuyeron en más de 890 mil hectáreas, en tanto las áreas dedicadas a permanentes sin incluir café (caña de azúcar, palma africana, caña panelera y frutales, principalmente) aumentaron en cerca de 300 mil<sup>25</sup>. Sin embargo, su consolidación no se da sobre la base de la sustitución de los cultivos semestrales, produciéndose un fuerte impacto negativo sobre posniveles de empleo generados por este sector a la economía rural. Durante el 2002 se registró una continuidad de esta tendencia, con un decrecimiento cercano al 1,5% de los transitorios y un incremento del 4,1% de los cultivos permanentes (Norton y Balcazar, 2003).

El área y la producción cafetera sufrieron igualmente una considerable merma durante la década de los noventa, derivada de la baja en los precios internacionales y problemas fitosanitarios. La producción en 1998 se tasaba en 10,7 millones de sacos, frente a 18 millones en 1992. A partir del 2002 se registra una recuperación como resultado de la dinamización de la producción de cafés especiales y orgánicos.

La producción pecuaria, por su parte, representa el 40% del valor de la producción agropecuaria del país, con una tasa de crecimiento estable del 3,5% anual en las tres décadas pasadas<sup>26</sup>. Pero hay diferencias importantes al interior del subsector. Por ejemplo, las producciones con menor crecimiento han sido la de carne de res (1,4% anual) y la porcícola (2,1%). La avicultura, en cambio, ha sido el renglón más dinámico en las tres últimas décadas, con un crecimiento

---

25 En el período 1991-2001 la tasa de crecimiento para frutales fue del 5,9%; palma africana 8%, plátano para exportación 3,4%; ñame 17,3%; caña de azúcar 2,6%; panela 2,9%; flores 5,9% y yuca 1,9%. Disminuyeron a su vez el banano en -1%; cacao -2,8%; fique -6,2%; coco -2,7% y tabaco negro -5,5% (Sociedad de Agricultores de Colombia, 2001).

26 Esto condujo a la reconversión de más de un millón de hectáreas agrícolas en pastos, entre 1985 y 2001 (IGAC).

promedio anual de 11,6% para pollos y 7,5% en los huevos. La producción de leche ha crecido a partir de 1978, pues antes, debido a las políticas de control de precios, estaba estancada. Hasta 1997 la producción de leche creció a una tasa promedio anual de 6,2%.

La situación empieza a presentar algunos síntomas de recuperación a partir de 1999, cuando se registró un crecimiento real de la agricultura sin café de 8,61%. Este crecimiento es explicado principalmente por el afianzamiento de productos como la papa (28,5%), el aceite de palma (17,49%), el maíz (17,6%) y el algodón (3,43%). Dicha tendencia se mantuvo durante el año 2000. En la actualidad, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2004) destaca la recuperación de casi 160 mil hectáreas sembradas con un crecimiento mayor al 4%, en donde el algodón (28%), maíz amarillo tecnificado (39%), yuca industrial (40%), palma de aceite (12%) y arroz (14%) registran los incrementos más importantes.

Sin embargo, los gremios consideran la década pasada como una fase en la cual la producción agrícola nacional perdió participación dentro de la oferta interna, mientras que las importaciones ganaron terreno. La eliminación unilateral de barreras no arancelarias y la apresurada liberación arancelaria contribuyeron considerablemente en este proceso. Como consecuencia, las importaciones de productos agropecuarios y agroindustriales crecieron durante la década a una tasa promedio anual de 17,5% en volumen y 17% en valor. Mientras tanto, las exportaciones no superaron el 6,2% de crecimiento anual promedio<sup>27</sup>.

En resumen, puede apreciarse cómo durante los últimos quince años los incentivos económicos han generado un mayor crecimiento de los cultivos permanentes<sup>28</sup> y de las actividades pecuarias<sup>29</sup>. Al final de la década de los noventa se presenta un declive importante de cultivos semestrales y un estancamiento de los permanentes, que

---

27 Las exportaciones nacionales de productos agropecuarios y agroindustriales sin café pasaron de 2,2 millones de toneladas en 1991 a apenas 3,7 millones en el año 2000. En valor, las mismas pasaron de 1.395 millones de dólares en 1991 a 2 mil millones de dólares en el 2000 aproximadamente, con una tasa de crecimiento anual de 4,2% (SAC, 2001).

28 Esta estructura de incentivos ha generado una discusión en torno al uso potencial y real de la tierra en Colombia, por lo cual algunos autores consideran que estos conflictos son el reflejo actual de una estructura de incentivos distorsionada y un inapropiado uso de los recursos (Challa, 2004: 25-56 y Tejo, 2001: 89-133).

29 Esto se refleja en el avance de la ganaderización, que avanza a un ritmo cercano a los 200.000 ha/año (Igac-Corpoica, 2001).

actualmente presentan síntomas de recuperación como resultado de diversas medidas de reactivación por parte del gobierno y de un mejoramiento de los precios internacionales. Dentro de la gama de productos agrícolas de importancia para Colombia resaltan el azúcar y la palma africana, que han mantenido un proceso estable como resultado de la aplicación de diversos mecanismos de protección en el caso del primero, y de importantes avances en tecnología y consolidación de su competitividad en el caso del segundo.

¿Pero cuánto han logrado realmente aportar al desarrollo rural estas transformaciones de la institucionalidad pública y normativa, en términos de eficiencia en el sector y de avanzar en las necesarias respuestas que reclaman la pobreza y la marginalidad en el campo colombiano? La respuesta puede igualmente apreciarse a través de un breve recorrido por los principales indicadores de la ruralidad colombiana.

#### EVOLUCIÓN DE ALGUNOS INDICADORES SOCIOECONÓMICOS CENTRALES

##### *POBREZA Y DESIGUALDAD*

Colombia está clasificada como país de ingreso per capita medio, y es uno de los que presenta mayores niveles de desigualdad y población por debajo de la línea de pobreza de América Latina<sup>30</sup>. Para el 2001 se reportaba una tasa de pobreza a nivel nacional del 67%, y una tasa de pobreza extrema del 26%. Para el mismo año, la tasa de pobreza en el sector rural alcanzó el 80%, y en general el índice de Gini mantiene una tendencia creciente, al pasar de 0,53 a comienzos de los noventa a 0,58 en el 2001<sup>31</sup>.

Según Gómez, “más de la mitad de la población, es decir, 19,7 millones de personas no alcanzaban en 1995 a comprar con su ingreso una canasta con los requerimientos mínimos para satisfacer sus necesidades” (Gómez y Duque, 1999: 13). Por su parte, la Contraloría General de la República considera que actualmente cerca del 79,7% de la población rural no posee los ingresos suficientes para comprar una canasta de satisfactores mínimos, es decir, que las 4/5 partes de la población rural están por debajo de la línea de pobreza, con el agravante de que cerca del 46% de esa población pobre se encuentra bajo

---

30 CEPAL, Panorama Social 2000-2001, citado en Contraloría General de la República (2004: 38).

31 Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (2002), en Contraloría General de la República (2002).

la categoría de indigente o de pobreza extrema (Contraloría General de la República, 2002).

Uno de los indicadores más importantes que reflejan la desigualdad es el de concentración de ingresos. Garay (2002) reporta que en Colombia el 20% de los hogares más ricos concentra el 52% de los ingresos, y el quintil con mayores ingresos devenga más de 26,3 veces que el quintil más pobre.

### *EDUCACIÓN*

A su vez, el analfabetismo en la población mayor de 18 años en el sector rural es del 21%, frente al 5,89% del sector urbano. Mientras en la ciudad 3 de cada 5 jóvenes van a la escuela, en el campo sólo 2 de cada 5 asisten a ella. Según el Ministerio de Educación<sup>32</sup> en 1995 sólo 1 de cada 4 niños asistía a preescolar, mientras que al menos 1 de cada 5 niños no asistía a la primaria. En educación superior sólo el 0,76% de la población rural ha alcanzado un nivel universitario frente a un 9,49% que accede a un nivel superior en las zonas urbanas (Pérez y Pérez, 2002). Al respecto debe considerarse que la población con menores niveles educativos presenta mayores dificultades y posibilidades de acceso a fuentes de empleo y crédito.

### *CONCENTRACIÓN DE LA TIERRA*

Durante el período 1984-1986 la tendencia a la concentración de la tierra en Colombia se consolida como resultado del lavado de activos proveniente del narcotráfico, la coerción armada, y la crisis de la agricultura generada por la apertura económica iniciada a comienzos de la década de los noventa. Como consecuencia, las fincas con áreas superiores a las 500 hectáreas duplicaron su superficie de 11 a 22,6 millones de hectáreas, mientras que sus propietarios no son más de 12 mil, en tanto que las menores de 5 hectáreas se redujeron sensiblemente, de 3,4 millones en 1985 a 2,2 millones de hectáreas en el 2001. Así, la economía campesina perdió solamente durante este período más de un millón de hectáreas, mientras que más de 2,5 millones de habitantes rurales fueron desplazados hacia los centros urbanos (Ortiz et al.: 23-25).

Para el 2001 IGAC y CORPOICA reportan que el 57,3% de los propietarios poseen fincas menores a 3 hectáreas que en conjunto no

---

32 Ministerio de Educación Nacional (1997) citado por Bustamante (1999: 7 y ss).

superan el 1,7% de la superficie. Mientras tanto, los grandes propietarios con fincas mayores a 500 hectáreas representan el 0,4% del total de propietarios, pero controlan el 61,2% de la superficie (Fajardo, 2002).

En cuanto a los incentivos ofrecidos para fortalecer la dinámica del mercado de tierras, según los datos del propio INCORA sólo se ha afectado el 0,4% de la propiedad en el interior de la frontera agrícola. Desde que se inició el programa se adjudicaron 1.711.086 hectáreas a 103.084 familias, sin disminuir el proceso de concentración (INCORA, 2001).

### *TECNOLOGÍA*

En general, el tema de la tecnología se perfila como uno de los más débiles<sup>33</sup>, reflejado en un gasto que no supera el 0,6% del PIB durante el período 1995-2001 (Zerda, 2002), lo cual no ha permitido generar nuevas respuestas a mercados cambiantes y a potenciales mercados diferentes a la producción agroalimentaria, en particular para la economía campesina.

### *CRÉDITO Y EMPLEO*

En esta materia se observa una tendencia caracterizada por tres fenómenos importantes: la tendencia hacia la terciarización del empleo rural, el incremento del desempleo rural, y las dificultades para el acceso al crédito en zonas marginales.

De esta manera, las actividades agropecuarias absorbían el 61,2% del empleo rural en 1988; para el 2000, la cifra había disminuido al 54%. En contraste, el empleo generado por otras actividades no agropecuarias pasó del 39% al 46% en el mismo período, y el peso del sector secundario no varió en esos años<sup>34</sup>. A su vez, el desempleo rural se incrementó del 6% en 1996 a cerca del 15% en 2002 (López, 1999). Mientras tanto, los pequeños productores campesinos que

---

33 Aunque se registran, sin sostenibilidad, iniciativas públicas importantes como el programa PRONATTA e iniciativas privadas de carácter gremial, en torno a centros privados de investigación más sostenibles como el programa de Asocolflores y Cenipalma. A su vez la transferencia de tecnología para pequeños productores, ofrecida a través del esquema UMATA, presenta dificultades desde la transferencia de su financiación a los municipios y la eliminación del apoyo del Fondo DRI en 1996. En la actualidad el Ministerio propone una figura alterna representada en centros provinciales para transferencia de tecnología a emprendimientos agroindustriales.

34 Un mayor detalle puede apreciarse en López (1999).

logran acceder al crédito agropecuario lo hacen fundamentalmente a través del Banco Agrario, prácticamente el único intermediario crediticio que posibilita la colocación de recursos de crédito en el sector rural. Durante el período 2000-2003, el 70,9% de las operaciones tramitadas por este Banco, en promedio, correspondieron a solicitudes de pequeños productores. Sin embargo, en este período el monto total desembolsado para este tipo de productores alcanzó un promedio del 28,8%.

Por lo tanto, la mayoría de los pequeños agricultores continúa financiando sus actividades con mecanismos diferentes al sistema crediticio formal, bajo condiciones no reguladas y altas tasas de interés.

### *INFRAESTRUCTURA*

Aunque las inversiones en infraestructura eléctrica para el sector rural han permanecido relativamente estables y han generado una cobertura que alcanza el 83,9%, frente a una cobertura del 99,5% en el sector urbano, el acceso al servicio de acueductos rurales no alcanza el 51%, mientras que la cobertura de alcantarillados rurales no supera el 59%, frente a un 98,1% y 96,3%<sup>35</sup> en el sector urbano respectivamente. La cobertura de estos servicios, definitivos en la generación de impactos inmediatos en la salud, es aún baja. La mayoría de las áreas de pequeña producción campesina no cuenta con sistemas de irrigación modernos<sup>36</sup>.

Mientras tanto, la cobertura telefónica rural, como canal estratégico para el acceso a la información oportuna en materia tecnológica, de precios y mercados, alcanza solamente al 10,3%, frente a un 66,7% urbano.

En materia de infraestructura vial la situación tampoco es ideal. El Instituto Nacional de Vías reporta para el 2004 que la red nacional de carreteras a cargo del Estado alcanza un total de 16.640 km, de los cuales 12.232 están pavimentados. De la red pavimentada, más del 33% se encuentra en regular o mal estado, y de la red afirmada más del 60% se encuentra en igual situación<sup>37</sup>.

---

35 Cifras reportadas por Benavides para el año 2000 (2004: 3, Tabla 1).

36 Aunque se encuentra disponible un subsidio cercano al 40% de las inversiones, este se aplica a través de crédito, lo cual se dificulta por su limitada posibilidad de acceso. La reciente eliminación del Instituto Nacional de Adecuación de Tierras (INAT) genera nuevas dificultades para el acceso a tecnología y asistencia técnica.

37 Instituto Nacional de Vías, <<http://www.invias.gov.co>>. Ver igualmente CONPES 3085 del 14 de julio de 2000.

Finalmente, no es posible dejar de mencionar los efectos perversos del desarrollo de la infraestructura hidro-energética, vial y otros macroproyectos de infraestructura productiva de carácter agroindustrial sobre las sociedades rurales, que están siendo presionadas y despojadas de sus tierras y otros recursos de uso común en casos como los del Oriente antioqueño, el Magdalena medio, el Río Sinú y la Región Pacífica. En consecuencia, el desarrollo de la infraestructura, ausente de lazos claros con políticas de desarrollo rural y consensos definidos con la sociedad rural, está transformando la estructura de derechos sobre la propiedad, propiciando la concentración de la tierra y el desplazamiento forzado hacia los centros urbanos. Como resultado, la producción local y los niveles de conectividad de los territorios rurales nacionales con los mercados locales y exteriores se ven limitados considerablemente por la cobertura y estado actual de la infraestructura nacional.

Como puede apreciarse, los anteriores aspectos son un importante obstáculo para que las promesas ofrecidas con el ALCA, próximas a iniciar la generación de sus impactos a través de la firma del TLC con EE.UU., se materialicen de manera equitativa para la sociedad rural y sobre el desarrollo rural en general. Pero más que un obstáculo, las limitaciones del entorno nacional, que impiden garantizar el aseguramiento de los derechos de la pequeña y mediana propiedad rural y acceder a mercados básicos como el de crédito y servicios estratégicos como la tecnología, reflejan las fallas de la política pública de desarrollo rural nacional y en particular del modelo agroexportador sustentado sólo en la apertura de mercados.

Aún es muy fuerte el énfasis sectorial y el peso de la política comercial sobre las formas e instrumentos de intervención política en materia de desarrollo rural. Como consecuencia, la problemática rural se sigue tratando desde políticas y programas sectoriales de tipo agropecuario fundamentalmente, manteniendo un sesgo importante hacia las grandes explotaciones y dinámicas agroindustriales, mediante un modelo agroexportador que determina una fuerte influencia en la polarización del sector e inequidad en el acceso a los principales factores de producción, generando importantes efectos negativos, en especial sobre la economía campesina e indígena, acentuando las diferencias en el seno del sector<sup>38</sup>.

---

38 Son diversas las fuentes que coinciden en estas apreciaciones. Para mayores detalles ver entre otros a Brizzi (2003: 422-435).

Como se refleja en el anterior análisis, las estrategias de tratamiento del sector agrícola durante los últimos quince años<sup>39</sup> han concentrado paulatinamente la inversión, la investigación y los servicios en la agricultura empresarial. Los resultados esperados en términos de reducción de la pobreza y de la vulnerabilidad de los pobladores del campo colombiano no han sido alcanzados<sup>40</sup>, y aunque la actividad agropecuaria continúa siendo la principal en el medio rural y el objetivo prioritario de la política pública, se observan transformaciones importantes y el surgimiento de nuevas formas de ingreso y empleo de carácter no agropecuario que deben ser tratadas apropiadamente.

#### *ALGUNOS ASPECTOS INSTITUCIONALES*

Un punto central en las condiciones de partida, no tratado con claridad hasta el momento en el marco de las negociaciones del TLC, hace referencia a aspectos institucionales diferentes a la institucionalidad pública, es decir, a las diversas reglas de juego y normas que existen en los ámbitos político, social y económico del sector rural.

En consecuencia, en el análisis económico que debe realizarse de los procesos de contratación que surgirán de los acuerdos en el marco del TLC, es necesario asignar igual importancia a los procesos operativos y a los procesos de transformación. En esta dinámica se ha otorgado hasta el momento mayor importancia al proceso operativo<sup>41</sup>, puesto que se considera que sin las operaciones no se podría ni obtener insumos ni realizar la comercialización de la producción proveniente del sector rural. Sin embargo, siguiendo a Kidd (2002: 16), este

---

39 Tal como lo afirma Bejarano, estas están orientadas por los preceptos del crecimiento y la competitividad, lo cual ha tendido a consolidar y profundizar las desigualdades generadas por el modelo bimodal, ello expresado en diferencias progresivas en la productividad, el empleo y el ingreso (Bejarano, 1998).

40 La pobreza rural en Colombia se ha mantenido estable en un nivel muy elevado, del 79%, desde 1988; la pobreza extrema rural, aunque pasó del 48% al 37% entre 1988 y 1995, se estabilizó en el 37% desde ese año, y se ha mantenido en ese punto hasta hoy. La desigualdad por su parte no mejoró durante ese período, y de hecho ha empeorado a lo largo de los últimos cinco años, expresada en un indicador de renta de Gini rural de 50% para 1999 (Banco Mundial, 2003: 423-424).

41 Probablemente aún siguiendo las consideraciones de Buchanan (1964), quien sugería que los economistas deben concentrarse en la teoría de los mercados y no en la teoría de la asignación de recursos: "El comportamiento del hombre en las relaciones de mercado, que reflejan su predisposición al mercadeo y al trueque, y las múltiples diferencias de estructura que pueden darse en estas relaciones, estos son los auténticos temas de estudio para un economista" (Buchanan, 1964: 313-314). Citado por Eggertsson (1995).

campo es precisamente de los menos tratados hasta el momento en el marco del análisis neoclásico, en donde se ha tendido a minimizar la importancia de las operaciones como una forma más de costos de producción.

El neoinstitucionalismo plantea nuevas dimensiones al análisis de la contratación, y aborda problemas específicos en el marco de la concertación de reglas de juego en torno a “*buscar* contrapartes posibles con características apropiadas (en términos de capacidad de oferta, precios, confiabilidad, etc); *asegurarse* de que las contrapartes tengan las características deseadas; *evaluar* qué es lo que se va a intercambiar (en términos de cantidad y calidad); *estructurar* el negocio para maximizar las posibilidades de que se realice una labor satisfactoria; *monitorear* el desempeño de las partes contratantes; y, finalmente, *hacer cumplir* el contrato cuando se considere que no se ha realizado el cumplimiento del mismo. Todos estos desafíos requieren de un gran flujo de *información*. Además, los aspectos de estructuración y cumplimiento funcionan mucho mejor cuando son respaldados por procesos judiciales efectivos y también existen sanciones legales y/o sociales” (Kidd, 2002).

Estos problemas que introduce el neoinstitucionalismo deben ser tratados, entonces, para comprender mejor el papel e influencia sobre la agricultura de aspectos como las normas, regulaciones e incentivos, el papel de los derechos de propiedad, la dinámica de la contratación, las fallas del mercado, el papel del riesgo y la incertidumbre en las decisiones, la existencia de información incompleta, y el funcionamiento de las estructuras de gobernación y organizacionales.

En el proceso de contratación existen entonces diversas tipologías institucionales que dinamizan sus procesos operativos y de transformación. En el sector rural, el diagnóstico de esta estructura institucional no formal aún no ha sido caracterizado completamente. La infraestructura institucional y física necesaria para el desarrollo rural (Kidd, 2002: 8; Benavides, 2003: 21) es deficitaria en muchos de los territorios rurales nacionales. Para el análisis de esta infraestructura debemos considerar dos aspectos centrales. El primero consiste en las limitaciones de la intervención de la institucionalidad pública para la prestación de servicios al desarrollo rural que, entre otros, incluye aspectos centrales relacionados con el crédito, la tecnología, la infraestructura vial y comercial. El segundo se refiere a la dimensión institucional rural formal e informal relacionada con el conocimiento y aceptación entre las partes de códigos legales en torno al comercio e

instancias compartidas de arbitramento, códigos de legitimidad e instancias tradicionales, etcétera. Este último aspecto nos enfrenta al necesario reconocimiento y comprensión de la institucionalidad actual, de gran diversidad, en torno a los procesos operativos y de transformación que viabilizan el establecimiento de contratos que se desenvuelven en los territorios rurales colombianos.

Estos problemas deben ser profundizados en el marco de discusión del TLC, puesto que los arreglos institucionales (conjuntos de reglas sociales y políticas que se posicionen durante y posteriormente a la firma del TLC) que se conformen para responder a estos problemas, a nivel subnacional, nacional e internacional, determinarán los resultados económicos y sociales de este proceso en el largo plazo<sup>42</sup>.

Finalmente debe mencionarse que las ventajas comparativas se consolidan no solamente como resultado de la dotación de factores, sino que en un nivel de igual importancia participan las particularidades institucionales de un país como el nuestro. En consecuencia, la debilidad y complejidad de la institucionalidad rural en Colombia implica que en muchos casos no sea posible aprovechar las ventajas comparativas de que disponen muchos territorios para el desarrollo rural, puesto que su existencia hace incrementar considerablemente los costos para su aprovechamiento, o en su defecto que el éxito de su aprovechamiento dependa de la complejidad que históricamente ha venido determinando las particularidades de este entramado institucional.

#### *ALGUNOS ASPECTOS POLÍTICOS COMPLEMENTARIOS*

La política de desarrollo rural nacional ha ido avanzando hacia un estado de invisibilidad política que determina un peso cada vez más residual en la formulación de la política social y económica del Estado. La actual negociación del TLC refleja con claridad la baja importancia que se le ha dado a los potenciales impactos que pueden ser generados sobre las sociedades rurales.

El estado colombiano debe mantener un grado suficiente de autonomía en este y en los demás procesos de negociación comercial internacional para ejercer un papel funcional estratégico relacionado con el derecho de “legitimar, responder y garantizar el cumplimiento de nuevas responsabilidades sistémicas en el plano internacional,

---

42 Un mayor análisis sobre esta temática puede apreciarse en Eggertsson (1995).

como también la necesidad imperante de mantener la gobernabilidad en sus territorios acorde con el ordenamiento económico, político y social que se va configurando con el proceso de globalización” (Garay, 2002: 11-18).

Las relaciones comerciales con EE.UU. serán más provechosas en la medida en que se construyan sobre unas bases que articulen mecanismos efectivos de tratamiento de la asimetría en sus niveles de desarrollo, que posibiliten acciones complementarias y simultáneas en materia de inversión y cooperación socioeconómica y ambiental. Por ejemplo, apoyo para atender y superar la situación de indigencia y desplazamiento que enfrentan más de diez millones de colombianos, erradicación de la pobreza, desarrollo sostenible de territorios marginales afectados por la pobreza, la violencia y los cultivos ilícitos, entre otros.

Hace ya más de cincuenta años que el Estado colombiano perdió el monopolio del uso de la fuerza, generando hoy una profunda fragmentación de los territorios rurales nacionales, el posicionamiento de la justicia rural privada y la proliferación de grupos armados con diversas tendencias, lo cual se refleja en débiles garantías de los derechos sobre la pequeña y mediana propiedad rural y especialmente en la fragilidad de nuestro sistema democrático.

Este panorama muestra la desventaja histórica del ámbito rural y las características generales del socio minoritario que entrará a formar parte de la contratación del TLC.

## VALORACIÓN CRÍTICA

### EFFECTOS Y TRANSFORMACIONES GENERADAS Y ESPERADAS

Las transformaciones e impactos negativos que están siendo generados por la política comercial nacional orientada a la profundización de su liberalización surgen de las formas de su diseño y consolidación. Sus beneficios son, cada vez mejor y en mayor nivel, captados por una parte de la sociedad que se encuentra en mejores condiciones. La realidad que surge de la revisión histórica de sus efectos nos muestra cómo han sido alteradas considerablemente las condiciones nacionales de producción de la sociedad rural, cómo se le acumulan cada vez más obstáculos para su desarrollo, y cómo son presionados mediante mecanismos económicos o de violencia a desplazarse hacia las ciudades, hacia las puntas de colonización, o a articularse a los cultivos de coca y amapola. El diseño y la dinámica de la negociación sobre el TLC no son neutrales frente a esta situación. El país, y en particular

su dimensión rural, está siendo objeto de un proceso de reordenamiento territorial sin precedentes en su historia, bajo la orientación estricta de la política comercial.

Estas transformaciones presentan dos características que afectan el papel central del Estado en la búsqueda del bienestar de su sociedad rural.

La primera consiste en la desnacionalización del Estado: esta característica surge de la pérdida paulatina de la capacidad regulatoria de la nación sobre la política económica nacional. A su vez, esta característica nos ofrece dos caras, una externa y otra interna. La externa surge por el afán de posicionar cada vez más el modelo agroexportador, cuando los grupos de interés con mayor acceso a los niveles de decisión política y económica presionan a la nación a profundizar la liberalización comercial con el afán de asegurar la competitividad de sus explotaciones agroindustriales<sup>43</sup>. Como resultado, la política social, y en particular la política de desarrollo rural, se ve cada vez más supeditada a la política económica y en particular a la política comercial. De igual manera, esta característica se ve reforzada por la creciente participación en ámbitos de asociaciones regionales supranacionales (TLC con EE.UU., MERCOSUR, CAN, y próximamente TLC con la Unión Europea y en un futuro próximo, el ALCA), lo cual altera las formas y eficacia de intervención del Estado, que pasa a ser un ejecutor de políticas de regulación decididas transnacionalmente con o sin su participación. La cara interna surge por el creciente papel de las economías subnacionales, quienes a su vez se articulan a la red global de intercambios y sistemas de producción de carácter transnacional y compiten con sus homólogos por posiciones competitivas más allá de la economía nacional, lo cual a su vez genera una complejización en las formas de respuesta de parte de la política nacional de desarrollo.

La segunda característica consiste en la desestatalización del Estado, lo cual surge de la profundización del proceso de descentralización, privatización y liberalización comercial. En el núcleo de esta tendencia se encuentra el afán de alcanzar un equilibrio apropiado entre el sector público y el privado, para lo cual se buscan nuevas formas de articulación entre lo público y lo privado. Sin embargo, es notoria la creciente cesión de espacios al sector privado. Esto puede

---

43 Más aún que la de asegurar el pleno empleo y la redistribución fiscal.

percibirse a través de la dimensión y la capacidad de decisión y posicionamiento que ha alcanzado el paradigma de los mercados abiertos.

Otro efecto que puede observarse con mayor claridad es el de la persistencia de la bimodalidad, pero con una muy rápida concentración de la propiedad rural y la inestabilidad sobre el aseguramiento de su propiedad. Por otra parte, a pesar de plantearse, tanto en el Plan Nacional de Desarrollo como en los documentos que sustentan los contenidos de la política nacional frente al TLC, la necesidad de integrar al sector rural mediante una política que provea las condiciones necesarias de competitividad, equidad y sostenibilidad, por el contrario, las estrategias de tratamiento del sector agrícola durante los últimos tres lustros muestran una concentración de la inversión, la investigación y los servicios a la agricultura en general en torno a la agricultura empresarial, excluyendo sistemáticamente a los pequeños productores y fundamentalmente a los localizados en áreas marginales. La tierra y los servicios a la agricultura no pueden seguir siendo tratados de manera discursiva en el marco de la negociación de tratados de esta naturaleza, puesto que se incrementará el daño ya generado sobre las sociedades rurales y se impedirá la manifestación de su gran potencial para el futuro de la nación.

El proceso evolutivo de la agricultura en Colombia desde 1990 muestra con claridad cómo ha sido negativamente influenciado por el marco y las estrategias del comercio internacional. La persistencia de los subsidios a la producción agropecuaria por parte de los países industrializados, que distorsiona los precios de los productos agrícolas, y la ausencia de una política de desarrollo rural sostenida, implican una combinación de factores que debe tratarse simultáneamente para superar estas dificultades. Firmar el TLC sin una política clara de desarrollo rural dará continuidad a este proceso de deterioro de la agricultura nacional.

El proceso de reformas aplicadas durante las últimas décadas en Colombia centró los esfuerzos gubernamentales en el diseño de instrumentos que las hicieran operativas dejando de lado la discusión y tratamiento del problema agrario en Colombia. Esto se refleja en la tendencia general, que se mantiene hoy día, hacia una política agropecuaria dispersa, centrada en el manejo instrumental, aislada del conjunto de políticas que se requieren para garantizar la integración del sector rural en el marco de un desarrollo rural sostenible, y ajena a la discusión del tratamiento estructural del problema agrario en Colombia. Esto genera una particular debilidad política y económica

del país en un marco de negociaciones frente a contendores tan fuertes como EE.UU. y la Unión Europea.

Otras transformaciones importantes que probablemente empiecen a consolidarse serán: la continuación de la privatización de los servicios a la producción agropecuaria y de atención social a los habitantes urbano-rurales, como continuidad de la profundización de las medidas de carácter neoliberal; la ampliación del marco de intervención de capitales internacionales, y de las transnacionales en la vida rural colombiana; la ampliación del paradigma de mercado a todas las actividades nacionales, inclusive en ámbitos tan sensibles para la sociedad rural como la educación, la investigación y el agua; un incremento de la desprotección a la agricultura tradicional con efectos negativos directos sobre la población campesina y de los pueblos indígenas. Y unido a esto, la aparición de una gran sombra sobre los bienes de uso común y la biodiversidad.

#### ALGUNAS ACCIONES SUGERIDAS

La decisión de avanzar en la consolidación de un acuerdo de libre comercio entre Colombia y EE.UU. se ha visto sustentada por diferentes estudios que muestran las bondades del comercio libre. Estos estudios a su vez se sustentan en el precepto de la teoría neoclásica, que plantea un mecanismo que funciona de la siguiente manera: los países pobres exportarán productos y materias primas generados mediante la aplicación intensiva de los factores de producción más abundantes (recursos naturales y mano de obra en nuestro caso), lo cual aumentará a su vez la demanda interna de estos factores. Por ejemplo, el crecimiento de exportaciones de productos que requieren de mucha mano de obra, como muchos productos agropecuarios, aumentará su demanda, y en consecuencia mejorará los niveles de empleo e ingreso al incrementarse su remuneración. De igual manera, el flujo de capitales provenientes de los países desarrollados suplirá las carencias de capital de los países pobres para adelantar estos emprendimientos, utilizar la abundancia de recursos naturales (claramente agotados allí), y usar la mano de obra abundante y barata, produciendo mayores retornos que los que podrían lograrse en los países desarrollados.

En particular, los estudios muestran potenciales resultados positivos para la agricultura, el empleo y el ingreso. En especial el sector rural se vería beneficiado ampliamente, siempre y cuando se eliminaran los subsidios y ayudas a la agricultura de los países desarro-

llados, lo cual se vería rápidamente reflejado en un considerable incremento de los precios de la mayoría de materias primas de carácter alimentario, en particular cereales, subproductos lácteos y leche. Las simulaciones igualmente muestran un rápido mejoramiento del bienestar en el sector rural, más rápido que en el sector urbano. La iniquidad y la pobreza igualmente se verían disminuidas. Los pobres rurales, entonces, estarían pagando un alto precio debido a los subsidios aplicados a la agricultura de los países desarrollados (Morley y Piñeiro, 2004: 29-36).

Desafortunadamente, muy poco se les ha consultado a los pobres rurales si estarían interesados en vincularse a un proceso que continuará transformando aún más la situación en la que ya se encuentran como resultado de la apertura económica. Tanto la apertura económica ya mencionada como los recientes procesos de integración comercial han sido viabilizados a través de un conjunto de políticas en las cuales la sociedad colombiana, pero en especial la sociedad rural de más escasos recursos, no ha tenido la oportunidad de participar: ni en su diseño, ni en sus elementos constitutivos de operacionalización. Por lo tanto, han tenido un carácter impositivo y su naturaleza ha propiciado la profundización de problemas como la bimodalidad, la pobreza, la concentración de la riqueza, la consolidación de los cultivos ilícitos y la degradación de los recursos naturales.

En consecuencia, para el futuro de la agricultura colombiana, y en especial para el futuro de los sistemas de producción de campesinos e indígenas y de las sociedades rurales en su conjunto, debemos considerar que la profundización de la democracia, y no el paradigma del mercado, es la pauta que debe orientar los contenidos de la política pública nacional agraria. El futuro de las sociedades rurales no puede estar supeditado al paradigma del mercado, puesto que estas pueden entrar frecuentemente en conflicto con el objetivo último de las políticas públicas: el bienestar de la sociedad rural en general.

La premisa central que orienta el ALCA y el TLC, de dinamizar el libre movimiento de mercancías y capitales, no permite sacar a la luz la principal discusión que han puesto sobre la mesa las sociedades rurales y grupos políticos y sociales contradictores de esta iniciativa. Esta discusión se refiere a cómo garantizar que Colombia prospere de manera simultánea y en los mismos niveles que serán alcanzados por EE.UU. como resultado de la firma de estos tratados, y cómo evitar el daño que se puede generar a los grupos sociales más vulnerables de la geografía nacional. Es perentorio y urgente alcanzar un acuerdo entre

todos los actores de la sociedad colombiana para asegurar que la posición en la negociación, próxima a su fin, refleje integralmente todos los intereses de nuestra nación.

Es conveniente para Colombia establecer un proceso de transición paralelo a la firma de estos acuerdos que permita considerar más detenidamente los aspectos anteriormente expuestos, superar los diferentes obstáculos que surgen de las condiciones socioeconómicas internas, y consolidar un modelo institucional que recoja las realidades de los territorios rurales y las proyecte en un proceso de desarrollo rural territorial sostenido. De lo contrario estaremos dando un salto de mayor dimensión al intentado con la apertura económica a comienzos de los años noventa, con unas condiciones de partida aún más frágiles, con un desconocimiento similar sobre la institucionalidad rural, y con mayores niveles de iniquidad y marginamiento de las sociedades rurales. El nuevo nivel de liberalización comercial que se quiere alcanzar puede generar impactos negativos aún más profundos que los ya generados sobre sus niveles de vida y sobre sus posibilidades de desarrollo.

Las políticas homogéneas diseñadas para el sector bajo el pretexto de la igualdad de oportunidades de todos los agentes económicos, y el ALCA es una de este tipo, generan impactos negativos muy fuertes sobre los niveles de competitividad del productor, el sector y la nación, que a su interior no son homogéneos. Por el contrario, sus principales efectos negativos son percibidos por la población más vulnerable y en menores condiciones de competitividad. Por lo anterior, el Estado debe continuar liderando los procesos de ajuste al entorno para que el mercado, lejos de la perfección, no genere más distorsiones, iniquidad, ineficiencia e impactos en la asignación de los recursos.

En este sentido, es necesario flexibilizar el posicionamiento rígido que registra en la actualidad la política comercial, considerando los diversos efectos negativos generados en la vida rural colombiana. El crecimiento de la economía nacional requiere de un abordaje más decidido y transparente desde la política pública para el desarrollo rural. Esto requiere a su vez salir de la invisibilidad y el débil tratamiento que se sigue dando a la política de desarrollo rural en Colombia, y pasar a un mayor grado de interacción con la política social y económica nacional y sus consecuencias, especialmente sobre la población rural más vulnerable. Es necesario complementar el marco de discusión del TLC con la necesaria inclusión de un programa

de asistencia y apoyo al desarrollo rural con metas definidas y ligadas al proceso de implementación de la reglamentación del tratado.

Como acciones complementarias a la coordinación de políticas sectoriales, deben considerarse acciones y medidas de política diferenciadas que obedezcan, en consecuencia, a metas, objetivos y estrategias de desarrollo de los diferentes subsectores. En este marco, la priorización de los grupos de población más vulnerables y marginales desde el punto de vista territorial y de mercados es una acción complementaria de gran importancia.

Para tal fin debemos complementar los análisis disponibles sobre las tipologías de productos agrícolas, sus orígenes territoriales, la importancia económica para las poblaciones rurales, y la evolución que los caracterizará una vez se firme el TLC, con información más precisa sobre las tendencias que puedan enfrentar los grupos sociales más vulnerables, eliminar los prejuicios contra la pequeña agricultura y fortalecer las políticas para el desarrollo rural territorial.

Como pudo verse, es clara la intención de continuar fortaleciendo el modelo agroexportador que dinamiza solamente un conjunto de productos de carácter permanente estructurados sobre sistemas de plantación o explotación extensiva. Los productos tradicionales requieren ser considerados de una manera diferente, por su importante rol en la seguridad alimentaria y en las dinámicas sociales y culturales de la población rural. No se trata entonces solamente de apoyar la producción agropecuaria compatible con la realidad del comercio internacional.

Se ha centrado el análisis en los efectos del proceso operativo y supeditado en consecuencia a la política comercial el marco de decisiones que serán adoptadas en la negociación del ALCA y del TLC. Es de vital importancia recordar que el ámbito rural no es sinónimo de producción agropecuaria, y que allí se desarrollan intensas y complejas dinámicas socioeconómicas, y recoger los aprendizajes surgidos desde nuevos enfoques teóricos para apreciar, entre otros aspectos, las deficiencias y complejidad de los entramados institucionales de la ruralidad nacional que condicionarán o no permitirán que los pequeños agricultores puedan participar en forma plena de los beneficios potenciales de estos acuerdos.

Pero las anteriores ideas y recomendaciones generan igualmente la necesidad de considerar un importante dilema: o damos continuidad a la profundización del modelo agroexportador a través de la firma del TLC y la continuidad hacia el ALCA y afrontamos los

costos sociales que repercutirán inicialmente sobre la población de medianos y escasos recursos, o afrontamos el costo de oportunidad generado por un crecimiento de la economía nacional más lento, pero más equitativo.

El país debe realizar un balance más profundo sobre los efectos ya generados por el paradigma del mercado sobre las sociedades rurales, y pasar a una consulta abierta a la sociedad colombiana para su continuidad. La reflexión que el 9 y 10 de febrero de 2005 las comunidades indígenas y campesinas de los municipios de Silvia, Jambaló, Toribio, Caldono e Inza, liderados por sus gobiernos locales, adelantarán frente a la pregunta “¿está usted de acuerdo con que Colombia firme un tratado de libre comercio con los Estados Unidos?” es una reflexión que debe ser compartida por toda la nación.

## BIBLIOGRAFÍA

- Balcázar, A; Vargas, A. y Orozco, M. 1998 *Del proteccionismo a la apertura. ¿El camino a la modernización agropecuaria?* (Bogotá: IICA/TM Editores) Vol. I. Informe de la Misión Rural.
- Banco Mundial 2003 *Colombia: Fundamentos Económicos de la Paz* (Washington DC) Capítulo 17.
- Basco, Carlos et al. 2002 *La nueva farm bill o Ley de seguridad agrícola de inversión rural de los Estados Unidos. Un análisis de sus implicancias comerciales* (Red Latinoamericana de Comercio Internacional\_LATN).
- Batstone, David 2003 *Globalization beyond Cancún* (Sojourners).
- Bejarano, Jesús 1998 *La Economía de la Agricultura* (Bogotá: TM Editores).
- Benavides, Juan 2004 *Infraestructura y pobreza rural: coordinación de políticas e intervenciones en países de América Latina y el Caribe. Informe de Trabajo* (Washington DC: BID). En <<http://www.iadb.org>>
- Brizzi, Adolfo; Gómez, Natalia y McMahon, Matthew 2003 “Agricultura y Desarrollo Rural” en Banco Mundial *Colombia: Fundamentos Económicos de la Paz* (Washington DC).
- Buchanan, J. 1964 “What should economists do?” in *Southern Economic Journal*, N° 3, 30 de enero.
- Bustamante, Darío 1999 *Expedición a la Diversidad. Hacia el conocimiento y la innovación* (Bogotá: IICA/TM Editores) Vol. 5. Informe de la Misión Rural.
- Camacho, Patricia; Velilla, Melba y Jaramillo, Carlos 1995 “La política comercial agropecuaria del cuatrienio 1990-1994” en *Planeación y Desarrollo* (Bogotá: DNP) N° 26, enero-abril.
- Cano, Carlos Gustavo 2003 *La agricultura colombiana en el contexto internacional*. Seminario El Mundo Rural, Transformaciones y Perspectivas, Pontificia Universidad Javeriana (Bogotá) 15 al 18 de octubre.

- Cano, Carlos Gustavo 2004 *El agro colombiano frente al TLC con los Estados Unidos* (Bogotá: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural/Bolsa Nacional Agropecuaria).
- Contraloría General de la República 2003 “Objetivos y estrategias prioritarias del nuevo Plan de Desarrollo” en *Economía Colombiana* (Bogotá) edición 294, enero-febrero.
- Contraloría General de la República 2004 *Evaluación de la Política Social 2003* (Bogotá: Imprenta Nacional).
- Challa, Krishna 2004 “Cómo hacer posible un crecimiento sostenido” en Banco Mundial *Colombia: Fundamentos económicos de la Paz* (Washington DC).
- DANE 2002 *Encuesta nacional de hogares y reporte de pobreza para Colombia* (Colombia: Departamento Administrativo Nacional de Estadística).
- Departamento Nacional de Planeación 2000 *Documento CONPES 3085. Plan de Expansión de la Red Nacional de Carreteras*.
- Departamento Nacional de Planeación de Colombia 2002 *Bases del Plan Nacional de Desarrollo. Hacia un Estado Comunitario* (Bogotá: Presidencia de la República).
- Díaz-Bonilla, Eugenio y Gulati, Ashok 2003 *Los países en desarrollo y las negociaciones en la OMC* (Instituto Nacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias-IFPRI).
- Echeverry, R. y Ribero, M. 1997 *Impacto de las políticas homogéneas en la competitividad, la equidad y la sostenibilidad en el sector rural* (Colombia: Misión Rural).
- Echeverri, R. y Ribero, M. 2002 *Nueva Ruralidad, visión del territorio en América Latina y el Caribe* (IICA/CIDER/Misión Rural).
- Eggertsson, Thráinn 1995 *El comportamiento económico y las instituciones* (Madrid: Alianza Editorial).
- Fajardo, Darío 2002 “Notas para la formulación de un programa de desarrollo rural para la paz” en *Colombia, Tierra y Paz. Experiencias y caminos para la reforma agraria. Alternativas para el siglo XXI, 1961-2001* (Bogotá).
- Garay, Luis Jorge 2002 “En torno a la estrategia de las relaciones de Colombia con los Estados Unidos” en Mosquera Mesa, R. *Globalización y ALCA* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia).
- Garay, Luis Jorge 2004 *El agro colombiano frente al TLC con los Estados Unidos* (Bogotá: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural/Bolsa Nacional Agropecuaria).
- Giugale, Marcelo M. 2003 “Fundamentos económicos de la paz” en Banco Mundial *Colombia: Fundamentos Económicos de la Paz* (Washington DC).
- Gómez, A. y Duque, M. 1999 *Tras el Velo de la Pobreza* (Bogotá: Misión Rural) Vol. 3.
- INCORA 2001 *Colombia, Tierra y Paz* (Bogotá).

- Jaramillo, Carlos 1998 “La Agricultura Colombiana en la década del noventa” en *Revista de Economía* (Colombia: Universidad del Rosario).
- Kidd, Jonathan 2002 *Agricultura y estrategias de vida rural. ¿Es la globalización una vía para salir de la pobreza rural o para entrar a ella?* (ODI/AGREN) Documento N° 21.
- López, Cecilia 2003 “Hacia un Estado Comunitario: retorno a la insularidad” en *Economía Colombiana* (Bogotá) edición 294, enero-febrero.
- López, Hugo 1999 “Pobreza y mercado laboral en el sector rural” en *Coyuntura Colombiana* (Bogotá) junio.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Colombia 2003 *Manejo Social del Campo 2002 a 2006* (Colombia: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural).
- Ministerio de Educación Nacional 1997 *Boletín de Estadísticas Educativas 1995, preescolar, primaria y secundaria*, agosto.
- Morley, Samuel and Piñeiro, Valeria 2004 *The effect of WTO and FTAA on agriculture and the rural sector in Latin America* (Washington: International Food Policy Research Institute, IFPRI).
- Norton, Roger and Balcázar, Álvaro 2003 *A study of Colombia’s agricultural and rural competitiveness* (World Bank).
- Observatorio de Competitividad de Agrociudades 2005 *Convenio institucional entre el Ministerio de Agricultura y el IICA*. Disponible en <<http://www.agrocadenas.gov.co>> 25 de febrero.
- Ortiz, César; Pérez, Manuel; Castillo, Daniel y Muñoz, Luis 2004 *Zonas de Reserva Campesina. Aprendizaje e innovación para el desarrollo rural* (Bogotá: JAVEGRA).
- Pérez C., Edelmira y Pérez M., Manuel 2002 *El Sector Rural en Colombia y su Crisis Actual*. Documento del Departamento de Desarrollo Rural y Regional, Facultad de Estudios Ambientales y Rurales, Universidad Javeriana (Colombia).
- PORTAFOLIO 2004 *Sector solidario frente al TLC*. Edición especial del 15 de octubre.
- PROAGRO 2000 *Documento CONPES 3076. Programa de Oferta Agropecuaria*. En <<http://www.dnp.gov.co>> mayo.
- Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) 2001 “Importancia del Sector Agropecuario en la economía colombiana” en *Revista Nacional de Agricultura* (Bogotá) N° 931, tercer trimestre.
- Tejo, Pedro 2001 “El modelo agrícola de América Latina en las últimas décadas” en *Desarrollo Rural en América Latina y el Caribe* (Bogotá: CEPAL/Alfaomega).
- Torres, Luis Alfonso y Osorio, Horacio 1998 *El sistema Andino de Franjas de Precios: Evaluación de resultados* (Bogotá: CEDE\_Universidad de los Andes).
- Von Braun, Joachim; Gulati, Ashok y Orden, David 2004 *Cómo lograr que la liberalización del comercio agrícola favorezca a los pobres* (Instituto

Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias-IFPRI).

Watkins, Kevin y Von Braun, Joachim 2003 *Basta de dumping contra los pobres del mundo* (Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias- IFPRI).

Zerda, Álvaro 2003 “Ciencia y tecnología en el plan de desarrollo” en *Cuadernos de Economía* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia) Vol. XXIII, N° 39, segundo semestre.