

AgroVisión Colombia 2025



*Presidencia de la República
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural*

CAMBIO PARA CONSTRUIR LA PAZ



SECRETARÍA DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

AgroVisión Colombia 2025



Presidencia de la República
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

COMBINAR EL DESARROLLO CON LA PAZ

Bogotá, D.C., octubre de 2001

00005924

11CA
ESO
926

Octubre, 2001

ISBN: 958-9328-37-8

PRESENTACIÓN

Conscientes de la importancia que tiene el sector rural como escenario para la construcción de condiciones de paz y convivencia y para la consolidación de actividades económicas, sociales, culturales y ambientales que redunden en el desarrollo sostenido de nuestra sociedad, hoy estamos entregando al país **AgroVisión Colombia 2025**, una visión inspiradora, progresista y futurista de acciones y compromisos con nuestra patria, con nuestra agricultura y con nuestro sector rural, que nos permitirá fijar el nuevo rumbo de la sociedad rural hacia el año 2025.

Este ejercicio visionario constituye una propuesta estratégica de Estado que provee el marco de referencia acerca de lo que deben ser nuestra agricultura y nuestro sector rural, y su contribución al desarrollo general del país en los próximos 25 años. Está fundamentado en unos principios rectores para la actividad agropecuaria, partiendo de nuestra propia realidad y teniendo en cuenta los entornos políticos y económicos internacionales en marcha.

AgroVisión Colombia 2025 se ha realizado a partir de un proceso participativo con representantes de diversos sectores económicos y sociales, y se presenta como una invitación a todos los estamentos de la sociedad para que hagan una reflexión seria y consciente sobre la conveniencia de adelantar un proceso que permita llegar a acuerdos sobre la visión y el manejo de los distintos temas del desarrollo agrícola y rural.

En este sentido, **AgroVisión Colombia 2025** contribuye a generar un mejor compromiso en torno al campo colombiano y constituye un instrumento capaz de guiar la acción individual, colectiva e institucional para estabilizar y consolidar las opcio-

nes de vida en el medio rural. Con el desarrollo y transformación de la agricultura y del sector rural, se dinamizará la economía en las zonas rurales y se estabilizará su vida social y política, permitiéndole a dichas zonas una eficaz inserción con el resto de la economía nacional y al país alcanzar un mayor equilibrio regional.

El documento parte de un análisis del desarrollo de la agricultura colombiana en los últimos cincuenta años, de las principales tendencias del desarrollo mundial y nacional y de los patrones internacionales de desempeño de la agricultura, para establecer una visión de ésta en el año 2025 en Colombia, desde una perspectiva realista del país. Introduce como columna vertebral unos principios y unas estrategias para alcanzar los propósitos previstos, al igual que una visión de la agricultura en el año 2010 como guía orientadora de las políticas y estrategias que pueden adelantarse en el inmediato futuro.

Hoy quiero poner a consideración de todos los colombianos, un importante estudio con visión de largo plazo, que permitirá orientar de manera conjunta, el aprovechamiento de las grandes potencialidades del sector agrícola de nuestro país. Vamos a mejorar las condiciones de vida de los habitantes del sector rural de Colombia y a fortalecer, desde el campo, la construcción de una sociedad más justa e igualitaria.

ANDRES PASTRANA ARANGO
Presidente de la República

CONTENIDO

INTRODUCCION	5
I. EL DESARROLLO DE LA AGRICULTURA COLOMBIANA, 1950-2000.....	15
A. ANTECEDENTES	15
B. LA AGRICULTURA EN EL MODELO SUSTITUTIVO DE IMPORTACIONES, 1950-1990	16
1. Fases del modelo de desarrollo	17
2. Apoyos estratégicos para el desarrollo agrícola... 20	
3. Resultados del Modelo de Desarrollo Agrícola 25	
C. CAMBIO DEL MODELO DE DESARROLLO: LA APERTURA ECONÓMICA, 1990 EN ADELANTE	39
II. LA AGRICULTURA COLOMBIANA EN LA ACTUALIDAD.....	45
III. TENDENCIAS DEL DESARROLLO MUNDIAL Y NACIONAL	51
A. EL CONTEXTO INTERNACIONAL	51
1. Las grandes tendencias mundiales	51
2. La agricultura mundial en las próximas décadas 54	
B. EL CONTEXTO INTERNO	56
IV. PATRONES INTERNACIONALES DE DESEMPEÑO DE LA AGRICULTURA	61
A. PATRÓN DE TRANSFORMACIÓN ESTRUCTURAL DE LAS ECONOMÍAS NACIONALES	61
B. VOCACIÓN EXPORTADORA DE LA AGRICULTURA Y VENTAJAS COMPARATIVAS AGRÍCOLAS	63
C. PRODUCTIVIDAD RELATIVA DE LA POBLACIÓN RURAL, “VOCACIÓN” EXPORTADORA DE LA AGRICULTURA Y APROVECHAMIENTO DE SUS VENTAJAS COMPARATIVAS	64

V.	VISION DE LA AGRICULTURA COLOMBIANA EN EL AÑO 2025	69
	A. VISIÓN DEL PAÍS EN EL AÑO 2025	69
	B. VISIÓN DE LA AGRICULTURA EN EL AÑO 2025	70
VI.	ANALISIS DE BRECHAS	75
VII.	PRINCIPIOS DE AGROVISION	87
VIII.	ESTRATEGIAS Y POLITICAS PARA ALCANZAR LA VISION	103
	A. CONDICIONES GENERALES	103
	1. Las condiciones macroeconómicas	104
	2. Las condiciones de infraestructura	105
	3. El desarrollo institucional	105
	B. AREAS ESTRATÉGICAS	107
	1. Educación	107
	2. Ciencia y tecnología	109
	3. Información	110
	C. POLÍTICAS COMPLEMENTARIAS	112
	1. Erradicación de la pobreza	112
	2. Integración de la economía campesina	113
	3. Seguridad alimentaria	113
	4. Financiamiento rural	114
	5. Mercados y comercio	114
	6. Cultivos ilícitos	115
IX.	VISION DE LA AGRICULTURA COLOMBIANA EN EL AÑO 2010	119
X.	DESEMPEÑO DE LA AGRICULTURA Y LA ECONOMIA COLOMBIANAS EN AGROVISION	125
	A. ESCENARIO DE TENDENCIAS HISTÓRICAS	125
	B. ESCENARIO DE AGROVISIÓN	126
	ANEXOS	129

INTRODUCCION

Las dificultades que, de diverso orden, ha tenido que enfrentar la sociedad colombiana en los últimos años, hacen ver la imperiosa necesidad que tiene Colombia de construir una visión inspiradora, que le permita a sus ciudadanos fijar una clara idea del tipo de vida y de sociedad que quieren tener en un futuro no muy lejano. Tal visión es necesaria para conseguir que nuestro país inicie un proceso de reconstrucción de su tejido social, de recomposición de sus fundamentos políticos y de estabilización y despegue de su economía y, muy especialmente, de su agricultura, entendida ésta como la actividad económica, fundamental, que sustenta las opciones individuales y sociales de vida en el medio rural.

Algunos de los más apremiantes escollos para la realización de nuestros anhelos de progreso social se remontan a la forma en que, como sociedad, hemos afrontado el desarrollo de la agricultura y el medio rural, y a los resultados que se produjeron en términos de desigualdad y limitación de las oportunidades de progreso para la gente del campo, y que a la postre acabaron alimentando toda suerte de conflictos sociales, cuyos extremos se reflejan en el angustioso clima de violencia e intolerancia que se vive sobre todo en las zonas rurales, pero que afecta a toda la organización económica y social del país.

Las grandes tendencias que se observan en el mundo, entre las cuales se destacan la globalización, el acelerado cambio tecnológico, la revolución de las telecomunicaciones y la creciente interdependencia económica, técnica e institucional a todos los niveles, representan tanto oportunidades como amenazas para el desarrollo económico y social del medio rural colombiano. Sin embargo, ello implica que, para

optimizar la dinámica de desarrollo agrícola y sacar provecho de las oportunidades, es necesario tener un proyecto claro de sector agrícola, formulado a partir del reconocimiento de sus fortalezas y sus debilidades.

Frente a lo anterior, y por iniciativa inspirada en el actual proceso de negociaciones que adelanta el Gobierno nacional con una parte importante de la insurgencia armada, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural asumió la tarea de definir una visión realizable de la agricultura colombiana en los años 2010 y 2025 y proponer los lineamientos estratégicos de política requeridos para hacer realidad esa visión. Para el desarrollo de esta labor el Ministerio contó con el apoyo de la Corporación Colombia Internacional, CCI, y del Centro de Estudios Ganaderos y Agrícolas, Cega.

METODOLOGÍA

La definición de una visión de sociedad debe ser el fruto de un proceso socialmente participativo e integrador. Por ello, la primera actividad realizada en el desarrollo del trabajo, consistió en convocar un taller con la participación de representantes de todos los actores sociales relacionados con el medio rural, como son el Gobierno, el Congreso, los gremios, los sindicatos agrícolas, las organizaciones campesinas, la academia, los partidos políticos, las organizaciones cívicas y los empresarios de la agricultura, la industria y el comercio. Para facilitar el trabajo del taller la CCI elaboró el documento “La agricultura mundial en el siglo XXI: tendencias y proyecciones” y el Cega elaboró otro sobre “Elementos para la construcción de una visión de la agricultura y el sector rural de Colombia en el 2025”. Estos documentos fueron previamente distribuidos a los participantes en el taller. Además, para complementar los resultados del taller se realizó un considerable número de entrevistas y consultas a expertos, especialistas y personalidades con una reconocida

trayectoria en temas propios del desarrollo agrícola nacional e internacional.

En el taller se elaboraron tres escenarios para el país (optimista, realista y pesimista), entre los cuales se escogió el “realista” que sirvió de base para definir el escenario de país sobre el cual se formula la visión de la agricultura colombiana en el 2025. Además, se identificaron los elementos constitutivos de la visión de la agricultura en el 2025 y se elaboraron visiones sobre cada una de las áreas críticas o aspectos estratégicos, que sustentan el desarrollo de la agricultura en el 2025 y en el 2010.

Luego, teniendo como base los análisis, resultados y propuestas del taller, así como las entrevistas y consultas a expertos, se diseñó una metodología general inspirada en la definición de *ideas fuerza*, las cuales ayudan en la estructuración de la visión y a establecer las políticas y los procesos requeridos para alcanzarla. Adicionalmente, y siguiendo una ruta de trabajo acorde con un ejercicio de planeación estratégica, se ahondó en la caracterización de la situación actual; en la definición de las brechas resultantes al comparar el estado de desarrollo de cada uno de los componentes de la visión con el respectivo nivel de desarrollo que presentan actualmente; y en la definición de las estrategias y políticas requeridas para que, partiendo de lo percibido en la actualidad, se pueda alcanzar la visión propuesta. Así mismo, se adelantaron, a medida que se abordaba cada tema, las correspondientes revisiones bibliográficas que sustentan muchas de las afirmaciones hechas sobre la situación actual.

Para llevar a cabo la segunda fase la CCI destacó un grupo de profesionales que realizó los análisis cuantitativos y de experiencias internacionales de desarrollo de la agricultura, así como la sustentación de los principios, la revisión detallada del documento y la complementación de los análisis del documento inicial.

Durante este proceso se contó con una activa participación del Viceministro de Agricultura y del grupo de dirección del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, así como del jefe de la Dirección General de Desarrollo Agrario del DNP, en reuniones periódicas en las cuales se presentaron y discutieron los avances del trabajo.

ALCANCE DEL TRABAJO

El concepto de visión, en este ejercicio, se debe entender como una proposición estratégica que provee el marco de referencia a la sociedad colombiana, acerca de lo que debe ser su agricultura y su sector rural, y la contribución de éstos al desarrollo general del país en los próximos 25 años.

Lo que pretende la visión es formular una drástica negación de la realidad presente con una imagen de la agricultura y el medio rural, que puede llegar a tener lugar y que parece deseable que lo tenga, con el fin de trascender la actual situación histórica, buscando ingredientes que en ella están ausentes.

Esta visión plantea las principales características y atributos que ha de tener la agricultura. En consecuencia, la visión no formula, en sentido estricto, un modelo de desarrollo, aunque el ejercicio hace amplios planteamientos con relación a las características esenciales del mismo; tampoco es un ejercicio de prospectiva, con un extenso fundamento cuantitativo, no obstante que se especifican los logros y metas cuantitativas para los indicadores fundamentales; tampoco pretende definir los productos y actividades agrícolas que se deberán desarrollar en un futuro en Colombia, aunque sí se detallan los fundamentos de la estructura productiva que deberá prevalecer en un futuro en Colombia y que permitirá el adecuado desarrollo de los mismos.

¿Por qué se escogió el año 2025? El enorme peso que tienen las circunstancias que en la actualidad vive Colombia sobre la visión que sus ciudadanos podemos tener sobre el país en los próximos años, hace difícil plantear una visión factible e inspiradora de acciones y compromisos para un periodo corto. Por tal razón, se propuso que la visión debería estar suficientemente alejada del hoy, de tal forma que la misma cumpla con su principal función, que es la de proporcionarle a la sociedad un propósito claro sobre el rumbo que ha de seguir su agricultura. Por tal razón, el año escogido fue el 2025. Adicionalmente, y en concordancia con el ejercicio que la FAO viene realizando en las agriculturas de los distintos países del mundo, se plantea una visión para el año 2010, la cual se estructura en el marco y con referencia a los planteamientos de la visión de la agricultura colombiana propuesta para el año 2025.

LO QUE SIGUE

La formulación de una visión de futuro tiene sentido si hace parte de un proceso social de generación de compromiso y si la misma se constituye en un instrumento capaz de guiar la acción individual, colectiva e institucional para impulsar el desarrollo. Por tanto, una vez formulada en forma participativa es necesario iniciar un proceso que permita ampliar la base social de compromiso con la visión, pues cuanto mayor sea dicha base mayores serán las posibilidades de alcanzarla. Así, un proceso de socialización es indispensable para formar la fuerza social necesaria que realice el cambio y logre la visión.

Dada la heterogeneidad y diversidad de condiciones y niveles de desarrollo regional que caracterizan a la estructura agraria del país, también resulta necesario promover un proceso de *regionalización de la visión*, que permita su apropiación efectiva por parte de las diferentes zonas del país.

De otra parte, es indispensable desarrollar las actividades que proporcionen el soporte conceptual y cuantitativo necesario, para acompañar el diseño y la formulación de las políticas que conduzcan a la realización de la visión. Tal soporte también incluye las actividades para el seguimiento y evaluación de las políticas y de los instrumentos.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, consciente de la importancia de las acciones que es necesario emprender para hacer realidad la *AgroVisión*, ha dispuesto recursos de inversión para institucionalizar a *AgroVisión Colombia 2025*, a través de un grupo de trabajo el cual se encargará, a nombre del Ministerio, de adelantar las tareas anteriormente señaladas.

CONTENIDO DEL DOCUMENTO

En el contenido del documento encontramos, en primer lugar, un análisis del desarrollo agrícola de Colombia en los últimos cincuenta años, que pone el énfasis en las características del modelo de desarrollo aplicado y sus principales resultados macrosectoriales, en términos de crecimiento, distribución de ingresos, pobreza, recursos naturales y desarrollo regional. En segundo lugar, se presenta una breve descripción de la situación actual de la agricultura colombiana, la cual se hace más como un punto de referencia para la visión, que como un ejercicio exhaustivo de descripción de dicha situación. En tercer lugar, se registran las principales tendencias del desarrollo mundial (incluidas las de la agricultura), y nacional. En cuarto lugar, se hace un análisis de los patrones internacionales de desarrollo de la agricultura en los aspectos más relevantes para la *AgroVisión*. En quinto lugar, se presenta la visión general del país en el año 2025, la cual se define como la *visión realista* que le proporciona el marco contextual a la visión de la agricultura. Sigue, a continuación, la visión que se propone para la agricultura colombiana en el año 2025, la cual responde a las siguientes preguntas:

- ¿Cómo es la agricultura Colombiana en el año 2025, a escalas macro y micro?
- ¿En qué se sustenta el logro de esa visión?
- ¿Cómo está organizada la agricultura colombiana en el 2025?
- ¿Qué le aporta el desarrollo de la agricultura al país?
- ¿Qué papel juega el Estado en el logro de la visión?
- Y, finalmente, ¿Qué gana la sociedad colombiana con el logro de la visión?

Luego de contar con la visión, ésta se contrastó, para cada componente de la misma, con la correspondiente situación actual, dando lugar a las denominadas brechas de desarrollo, las cuales constituyen una valiosa ayuda metodológica para la formulación de las estrategias y las políticas. Estas brechas se encuentran en el Capítulo VII.

En el proceso de formulación de la visión fue claro que, para poder alcanzarla, era necesario establecer un conjunto de principios o fundamentos de la misma. Los principios de *AgroVisión Colombia 2025* son once y cubren diferentes campos, los cuales se enuncian y desarrollan en el Capítulo VIII. La propuesta de estrategias y políticas con las cuales se asegura la viabilidad de alcanzar la visión se presentan en el Capítulo IX.

Conocida la visión en el 2025 y las exigencias de política para lograr hacerla realidad, se plantea la visión 2010, en el Capítulo X. Esta visión resulta, por sí misma, un ejercicio metodológicamente necesario y de un gran valor pues, dadas las actuales circunstancias del país, ayuda a precisar la viabilidad de las propuestas visionarias y de política hechas para el 2025. En el Capítulo XI se presenta un análisis cuantitativo que sustenta la factibilidad y logros de *AgroVisión*.

Para los efectos del presente trabajo, la agricultura se entiende como el conjunto de las acciones humanas que transforman el medio natural, con el fin de hacerlo más especializado tanto para el crecimiento de las especies vegetales y animales,

como para desarrollar los servicios ambientales que la humanidad valora para su bienestar. Estas acciones incluyen los procesos industriales que son necesarios hasta obtener el producto útil para el consumo directo o industrial. La definición contiene las actividades tradicionalmente clasificadas como agrícolas, pecuarias, forestales y pesqueras. El medio fundamental sobre el cual se desarrollan dichas actividades es la tierra y los recursos naturales asociados, factores que distinguen a la agricultura de otras actividades productivas que realizan los seres humanos, como la industria manufacturera y el comercio.

El medio rural constituye el espacio geográfico en el cual los seres humanos desarrollan las actividades agrícolas, dando lugar y forma a las instituciones sociales y a la cultura que conforman la sociedad rural.



**I. EL DESARROLLO
DE LA AGRICULTURA
COLOMBIANA, 1950-2000**

I. EL DESARROLLO DE LA AGRICULTURA COLOMBIANA, 1950-2000

.....

A. ANTECEDENTES

A principios de la década de los cincuenta, del siglo XX, Colombia todavía era una sociedad eminentemente rural. En el campo habitaba 61% de la población del país, la producción agrícola representaba casi 40% del Producto Interno Bruto y cerca de 55% del empleo total; y constituía la principal fuente de divisas de la economía nacional.

La estructura agraria del país revelaba una distribución de la tierra excesivamente concentrada: según el Censo de 1960, la ordenación de las explotaciones por quintiles de extensión muestra que 40% de las explotaciones (los dos quintiles inferiores) tenían apenas 1.4% de la superficie; entre los dos siguientes quintiles reunían 9% de la tierra; y en el otro extremo, 5% de las explotaciones, las más grandes, disponían de 71% de la tierra.

En general, la producción agrícola se estructuraba en espacios regionales no articulados entre sí y autosuficientes, dando lugar a una producción diversificada al interior del contexto regional y con flujos comerciales limitados a ámbitos de circulación locales o, cuando mucho, regionales. No había, entonces, una agricultura nacional propiamente dicha, sino agriculturas regionales, muy heterogéneas en términos de cultivos y tecnología, lo que configuraba culturas regionales diferenciadas de producción y consumo. El café, que representaba más de 95% del valor de las exportaciones agrícolas del país, era la excepción notable de esta estructura

regionalizada, pues, configuraba un mercado relativamente integrado a escalas nacional e internacional.

Las principales actividades agrícolas eran, entonces, café para exportación, ganaderías extensivas, y productos alimenticios para el autoconsumo y los mercados locales. La actividad cafetera representaba el sector dinámico de la economía agrícola y su principal fuente de crecimiento radicaba en la pequeña y mediana propiedad; por su parte, la ganadería se adelantaba, principalmente, en grandes latifundios, en tanto que los alimentos se producían, sobre todo, en economías campesinas y de pequeña propiedad. La mayoría de la población rural vivía en condiciones de pobreza, no solo de rentas sino, sobre todo, de otras capacidades básicas y oportunidades fundamentales como educación, salud, libertades políticas y participación social.

B. LA AGRICULTURA EN EL MODELO SUSTITUTIVO DE IMPORTACIONES, 1950-1990

Colombia, desde principios de los años cincuenta, optó, como lo hicieron la mayoría de países latinoamericanos, por la industrialización como vía para lograr su desarrollo económico y social. La estrategia adoptada, con un gran énfasis en sustitución de importaciones, implicaba, por un lado, proteger el mercado interno, el cual se constituyó en la fuente principal de crecimiento y, por otro, garantizar la suficiente disponibilidad de divisas – ahorrándolas o generándolas– para importar bienes de capital y de consumo intermedio para la industria. Esta estrategia respondía a la convicción académica generalizada en América Latina, de que para superar el atraso y el subdesarrollo de estos países, era indispensable la industrialización de las economías, pues, los sectores primarios (especialmente la agricultura), se consideraban incapaces de producir y liderar las transformaciones económicas y sociales necesarias para dinamizar el desarrollo. Ello, obviamente, subestimó en forma excesiva las posibilidades de la

agricultura para contribuir en forma activa al desarrollo económico y social, sobre todo en un país que, como Colombia, está dotado con recursos naturales que le otorgan ventajas comparativas en la producción agrícola.

En esta estrategia, la agricultura, gracias a su amplia disponibilidad relativa de mano de obra y de recursos naturales, jugaba un papel subsidiario para el desarrollo industrial y, por tanto, debía contribuir a: 1) ahorrar divisas a través de la producción nacional de materias primas para las industrias sustitutivas de importaciones; 2) generar divisas a través de la exportación de productos tradicionales como el café; 3) mantener el salario real urbano a niveles compatibles con una alta tasa de crecimiento industrial, mediante una abundante provisión de mano de obra y de alimentos básicos; y 4) financiar el desarrollo a través de impuestos a las exportaciones (contribución fiscal), y de transferencias intersectoriales vía términos de intercambio entre alimentos y el resto de bienes.

1. Fases del modelo de desarrollo

a) Fase de sustitución de importaciones: énfasis en producción de materias primas

En la implementación de dicha estrategia, las políticas públicas se orientaron, prioritariamente, a garantizar condiciones favorables de rentabilidad de la producción en las actividades agrícolas vinculadas directamente a la industria sustitutiva de importaciones. Para ello, se adoptaron medidas de protección comercial, mediante la imposición de restricciones cuantitativas y elevados gravámenes a las importaciones de materias primas agrícolas; se otorgaron garantías de comercialización interna por medio de la intervención directa del Gobierno en las compras y en la fijación de precios de las cosechas; se concedieron subsidios a la inversión a través de las tasas de interés y aranceles bajos para la importación de maquinaria y demás insumos utilizados en la producción agrícola; se asignaron recursos de inver-

sión pública para adecuación de tierras, para infraestructura de comercialización y para promover el desarrollo tecnológico y la formación de capital humano especializado; y se concedieron exenciones tributarias a las actividades agrícolas.

La efectividad de las políticas para impulsar el crecimiento de los cultivos sustitutivos de importaciones, durante las décadas de los cincuenta y sesenta, se logró gracias, en primer lugar, a la abundante dotación de tierras mecanizables aptas para dichos cultivos junto a la existencia de una oferta internacional de tecnología fácilmente aplicable a las condiciones del país; y, en segundo lugar, a la dinámica de la demanda interna, explicada conjuntamente por el margen para sustituir importaciones, la rápida urbanización y el aumento del ingreso de los hogares. Todo ello se tradujo en el surgimiento y una rápida expansión de cultivos como cereales, algodón y oleaginosas.

El desarrollo de los cultivos sustitutivos de importaciones generó en la agricultura nacional transformaciones muy significativas, al estructurar nuevas relaciones de ésta con la industria, como proveedora de materias primas y demandante de insumos, maquinaria y herramientas, al tiempo que promovía el proceso de integración de algunas regiones agrícolas al mercado nacional, aunque, funcionalmente, limitado a dichos cultivos.

La necesidad de contar con una abundante oferta de alimentos para la población urbana, llevó a que frente a la producción agrícola de alimentos no transables (tubérculos, plátanos, legumbres, hortalizas y frutas), prevaleciera una concepción extractivista que se tradujo en la ausencia de políticas y medidas eficaces para promover su desarrollo. Además, por el carácter tradicional de su tecnología de producción, las políticas que fueron eficaces para los cultivos relacionados con la industria sustitutiva de importaciones no tuvieron mayores posibilidades de apropiación por parte de los productores de alimentos no transables. Consecuentemente, la dinámica de su crecimiento estuvo determinada, fundamentalmente, por la abundante dotación de recursos

naturales y de mano de obra familiar, lo que permitió satisfacer la creciente y diversificada demanda del mercado interno. Ello explica que Colombia no haya sufrido grandes presiones inflacionarias originadas en la oferta de alimentos.

En consecuencia, si bien la estrategia indujo en forma efectiva la creación de nuevas actividades agrícolas, ligadas, principalmente, al avance de las industrias sustitutivas de importaciones, la agricultura tradicional quedó relegada a cumplir un papel subsidiario del desarrollo industrial, desperdiciándose, así, el potencial del sector rural y de la agricultura, como importantes fuentes de crecimiento a través de la ampliación de la demanda de bienes industriales, tanto para consumo final como para consumo intermedio. A diferencia de otros países, como por ejemplo, de los asiáticos, en Colombia primaron, para la agricultura en el modelo de desarrollo, las funciones subordinadas como proveedor de recursos sobre las de ser fuente de crecimiento global a través de la promoción de la demanda.

b) Fase de promoción de exportaciones: énfasis en generación de divisas

La creciente restricción de divisas, principal cuello de botella en la dinámica de desarrollo del país, motivó -hacia finales de los años sesenta- la adopción de políticas de promoción de exportaciones, a través de medidas tendientes a aumentar su rentabilidad y a ampliar el acceso a los mercados externos mediante actividades de fomento. Si bien estas medidas introducían modificaciones en la estrategia, no instituyeron condiciones que transformaran la esencia del modelo, el cual continuó siendo, fundamentalmente, sustitutivo de importaciones y sustentado en el mercado interno.

Dadas la capacidad natural para la producción de bienes tropicales, la buena disponibilidad de mano de obra, el acceso a la tecnología disponible internacionalmente y a cierta capacidad empresarial, junto a la existencia de oportunidades en los

mercados internacionales, las políticas de promoción facilitaron el surgimiento y el rápido crecimiento de nuevas actividades productivas agrícolas dirigidas, principalmente, a los mercados externos, como algodón, banano, azúcar y flores.

El auge de las exportaciones agrícolas no tradicionales permitió revelar las ventajas comparativas del país en la producción de bienes agrícolas, las cuales, claramente, han estado asociadas a cultivos tropicales y se sustentan, principalmente, en la abundante y variada dotación de recursos naturales y, en menor grado, en la disponibilidad de mano de obra.

2. Apoyos estratégicos para el desarrollo agrícola

Las políticas de formación de recurso humano y de investigación y desarrollo tecnológico, fueron clara y estratégicamente concebidas para asegurar que la agricultura cumpliera a cabalidad sus funciones en el modelo de industrialización. Sin embargo, tal concepción terminó limitando excesivamente el alcance y la capacidad que, tanto el capital humano del sector rural como la ciencia y la tecnología aplicadas a la agricultura, tenían para aportar a la transformación y al desarrollo general del país.

a) Investigación y desarrollo tecnológico

En concordancia con su papel estratégico en el desarrollo, los cultivos sustitutos de importaciones se convirtieron en prioritarios para las actividades de investigación y desarrollo tecnológico sectorial, recibiendo la mayoría de los recursos de inversión pública, además, de canalizar el grueso de la ayuda externa. En contraste, las actividades agrícolas de exportación, al no contar con un apoyo significativo de recursos públicos, debieron sustentar su desarrollo adquiriendo la tecnología en otros países y con financiación a cargo de los propios productores, lo que ha significado una cierta vulnerabilidad estratégica para su desarrollo, ya que la falta de recursos suficientes para investigación básica mantiene su dependencia del exterior en el proceso de inno-

vación tecnológica. Por su parte, la inversión pública en investigación y desarrollo tecnológico para la gran mayoría de los alimentos no transables fue nula, y en los pocos donde la hubo (como es el caso de maíz) resultó ineficaz, debido, entre otros factores, a la falta de acceso de los pequeños productores a los recursos de capital necesarios para adoptar en forma integral y masiva las nuevas tecnologías. En consecuencia, el desarrollo científico y tecnológico internacional benefició, fundamentalmente, a los cultivos sustitutos de importaciones y a los de exportación, quedando la producción de bienes no transables dependiendo del conocimiento y las prácticas tradicionales.

El modelo tecnológico que se aplicó en Colombia para los cultivos sustitutos de importaciones, originado en países de zona templada y con relativa escasez de mano de obra y abundancia de tierras y capital, implicó un desarrollo tecnológico sesgado a favor del uso intensivo de los factores, relativamente, más escasos en el país (maquinaria, agroquímicos y financiación), y ahorrador de los factores, relativamente, más abundantes (tierra y trabajo). Este sesgo se reforzó con la implementación de incentivos al uso de insumos y bienes de capital, como crédito subsidiado, aranceles preferenciales y bajo costo de las divisas. En el caso de los cultivos de exportación, la tecnología adoptada, aunque también era importada, respondía en forma más apropiada a las condiciones de países con características agroecológicas y con dotación relativa de factores similares a las de Colombia, lo cual se tradujo en un desarrollo de estos cultivos en forma más consistente con las ventajas comparativas del país.

b) Formación de recurso humano

Para el modelo de industrialización la formación del recurso humano era fundamental. Ello indujo el desarrollo de una red de servicios de educación y capacitación especializados (Sena, ICTA, bachillerato agropecuario, universidades, etc.), orientada, prioritariamente, a la formación de las competencias laborales que demandaban tanto los productores como las instituciones

de apoyo (gremios, casas comerciales, entidades públicas), vinculadas a los cultivos sustitutivos de importaciones. Esto permitió una respuesta adecuada en calidad, pertinencia y cobertura de los servicios de capacitación aunque, por la poca complejidad de los procesos productivos y los escasos eslabonamientos regionales generados por dichos cultivos, limitada en cuanto a diversificación y especialización laboral. Sin embargo, cuando los cultivos sustitutivos entraron en su fase de estancamiento (años ochenta), se hizo evidente una falla de adaptación del sistema de formación profesional, que se manifestó en la generación de un exceso de oferta de profesionales cuyo perfil de formación no logró adaptarse a las exigencias de los cultivos en crecimiento.

Dicha red también fue capaz de responder a las demandas dinámicas y diversificadas de formación profesional y técnica proveniente de los cultivos de exportación. En estos la mayor complejidad de los procesos productivos y la concentración regional de sus encadenamientos intersectoriales, así como su alta dinámica de innovación, indujeron a una capacitación continua, diversificada y especializada de la mano de obra.

Este no fue el caso para los cultivos de alimentos no transables, en los cuales el predominio de sistemas tradicionales de manejo y el apego de los productores al conocimiento tradicional y al aprendizaje por experiencia, sumados a la dispersión geográfica de la producción y a su diversidad, no permitieron generar la demanda suficiente para incentivar la oferta de formación profesional y técnica especializada apropiada para estas actividades productivas. Así mismo, el papel subsidiario de estos cultivos en el modelo de desarrollo llevó, de una parte, a una muy limitada formación de recurso humano especializado en los mismos y, de otra, a una actividad pública no proactiva en esta materia.

En consecuencia, tanto el sistema de investigación y desarrollo tecnológico como el de formación profesional para el desarrollo agrícola no pudieron contribuir, a partir del estancamiento (evidente a partir de la década de los ochenta), de los cultivos sustitutivos

de importaciones, a avizorar nuevas oportunidades productivas en los mercados internos y externos, ni se adaptaron en forma efectiva a las nuevas necesidades de tecnología y capital humano de los cultivos promisorios (exportables y no transables), asociados a mercados dinámicos, restringiendo así las posibilidades de desarrollo y modernización de la agricultura colombiana.

c) La contribución empresarial al desarrollo agrícola

El carácter, eminentemente, rentista de la mayoría de las actividades productivas agrícolas que tenía el país a comienzos de los años cincuenta, limitaba el desarrollo de la capacidad empresarial en el sector rural. La escasa presencia de empresarios, propiamente dichos, se circunscribía a la producción y al comercio de café y a algunas actividades tradicionales como ganadería y azúcar. La elevada rentabilidad de los cultivos asociados a las actividades sustitutivas de importaciones atrajo empresarios e inversión de los sectores urbanos, cuya formación fue impulsada por el acelerado proceso de industrialización y urbanización que produjeron las políticas de sustitución de importaciones, y, además, estimuló la creación de capacidad empresarial *interna* en el campo. Estos dos procesos también estuvieron asociados, en forma aún más intensa, al auge y consolidación de los cultivos de exportación, pero en los no transables, la formación empresarial fue muy limitada y de reciente ocurrencia.

Así, la incorporación de empresarios procedentes de actividades diferentes a las agropecuarias, cambió en forma fundamental la capacidad de manejo y de gestión de los negocios agrícolas, al tiempo que le permitió al país contar con una capacidad empresarial diferenciada que se explica por la estructura productiva generada por el modelo, ya que el plazo de recuperación de las inversiones y la escala mínima de entrada asociadas a los diferentes tipos de cultivos, determinan el nivel de arraigo del empresario con la actividad y su grado de relacionamiento económico en las respectivas regiones, con la consecuente acumulación de *know how* empresarial.

d) El papel de los gremios

El modelo de desarrollo de la agricultura colombiana, al responder a medidas que, no obstante su concepción general, debían ser instrumentadas en forma específica para cada producto, dio impulso y a su vez fue reforzado por una estructura de gremios por cultivo. En la medida en que la rentabilidad de la actividad dependía en alto grado de la eficacia de la representación gremial para conservar aquellos privilegios, el modelo incentivó, entre 1950 y 1965, el surgimiento y consolidación de nuevos gremios agropecuarios. Por su parte, los gobiernos encontraron en esa estructura gremial un medio propicio para llevar a cabo sus estrategias y políticas, lo cual dio lugar a estructuras corporativas de gobierno.

En estas circunstancias, las actividades del gremio cúpula se fueron circunscribiendo a la representación de los intereses colectivos del sector en los órganos de concertación de la política económica y social, las cuales, no necesariamente, reportaban los mayores beneficios apropiables a los gremios de producto. Este modelo de desarrollo gremial implicó el debilitamiento relativo de la organización cúpula del gremio en el orden sectorial, la pérdida de perspectiva estratégica del Gobierno sobre el sector, y la parcelación y falta de cohesión de la política sectorial, no obstante su carácter dinámico y capacidad de respuesta a cambios en las circunstancias.

En contraste con el desarrollo de las organizaciones gremiales en los productos sustitutivos de importaciones y en los de exportación, los productores de bienes no transables no estuvieron en capacidad de conformar organizaciones gremiales capaces de influir en las políticas sectoriales ni de captar las rentas institucionales derivadas de las mismas, quedando, así, las posibilidades de desarrollo de esos cultivos a merced de la capacidad de gestión individual de la producción y el mercado por parte de los productores.

3. Resultados del Modelo de Desarrollo Agrícola

a) Crecimiento: agotamiento progresivo

Las características propias del modelo de desarrollo agrícola, llevaban implícitos los elementos que provocaban un agotamiento progresivo del crecimiento de la agricultura. Al estar su crecimiento sustentado, fundamentalmente, en la demanda interna, vía sustitución de importaciones y mecanismos de protección comercial, y al reducirse el margen inicial de sustitución, se disminuía en forma simultánea la capacidad del mercado para sostener las tasas de crecimiento a los niveles observados en las décadas de los años cincuenta y sesenta, y compatibles con el potencial productivo derivado de la dotación de recursos. Además, el modelo implicaba costos marginales crecientes para los cultivos sustitutos, lo cual, de una parte, le impedía a los mismos acceder a los mercados externos en forma competitiva y, de otra, afectaba en forma negativa el crecimiento de la demanda interna.

De otra parte, las políticas de promoción de exportaciones, no obstante que arrojaron resultados positivos en los primeros años de su aplicación, no lograron contrarrestar en el agregado sectorial los efectos derivados del agotamiento que presentaban los cultivos sustitutos de importaciones, puesto que el marco general de desarrollo estaba determinado por los énfasis en la sustitución de importaciones y no resultaba, plenamente, favorable a la consolidación de las actividades de exportación de acuerdo con las ventajas comparativas de la agricultura colombiana.

Finalmente, las políticas sectoriales, al discriminar en contra de los bienes no transables, no permitieron crear las condiciones necesarias para que, a través de la modernización de una gran variedad de cultivos y actividades que se adelantaban en condiciones tradicionales de tecnología y mercado por parte de la pequeña producción campesina, se hubiera logrado impulsar un

crecimiento endógeno, no sólo sectorial sino del resto de la economía a través de sus vínculos y eslabonamientos intersectoriales.

b) Desarrollo regional: desequilibrios y escasa integración

En general, el modelo de desarrollo agrícola del país, en vez de compensar, reforzó los notorios desequilibrios regionales generados por el modelo de industrialización. Los desarrollos regionales, impulsados por los cultivos sustitutivos de importaciones en sus periodos de auge, se caracterizaban por la fragilidad de sus alcances. Dicha fragilidad estaba asociada, de una parte, a la alta dependencia que tales cultivos tenían de las políticas públicas sectoriales y a los ciclos productivos de corto plazo de los mismos, que admiten la entrada y salida fácil y rápida de la producción y, de otra, a que las actividades agrícolas de los cultivos sustitutivos no producían el arraigo permanente de la población en torno a las mismas, debido al carácter poco permanente de su demanda de trabajo y a que, además, sus procesos productivos generaban pocos y frágiles eslabonamientos con otras actividades económicas. El caso extremo de este tipo de desarrollo regional está representado por la ganadería extensiva, con su limitado y precario aporte al desarrollo de las regiones donde ésta predomina.

A diferencia del impacto en el desarrollo regional de los cultivos sustitutivos de importaciones, la agricultura de exportación generó y consolidó polos de desarrollo que sustentan procesos regionales más estables y profundos, en razón de que sus ciclos de largo plazo obligan a los productores a establecer vínculos permanentes con la actividad; a la menor volatilidad de la actividad principal frente a crisis coyunturales; a la ocupación permanente de la mano de obra en las actividades agrícolas; y a sus mayores eslabonamientos con la industria, el comercio y los servicios productivos y sociales de la región. Dentro de la agricultura de exportación, el caso del café se destaca por su capacidad para generar y sostener un

desarrollo regional que se caracteriza por la profundidad y solidez de sus alcances económicos y sociales.

El carácter subsidiario de la agricultura de bienes no transables en el modelo de desarrollo, llevó a otorgar una baja prioridad a los esfuerzos dirigidos a crear las condiciones necesarias para el desarrollo de las regiones en las cuales se producían este tipo de bienes. En estas regiones, la eventual vinculación a mercados dinámicos a través del desarrollo de la red vial, determinó las posibilidades para su transformación. Así, las zonas favorecidas por estos procesos, pudieron surgir como polos de desarrollo, aunque poco dinámicos por sus débiles eslabonamientos de la producción con otras actividades no agrícolas. Al contrario, aquellas zonas que quedaron al margen de los desarrollos viales se vieron aisladas y, por ende, relegadas en sus posibilidades de desarrollo, convirtiéndose en zonas que expulsan población hacia nuevos frentes de colonización y cinturones marginales urbanos.

Así, el modelo de desarrollo agrícola, aunque logró algunos avances en el proceso de integración entre las diferentes regiones agrícolas del país, sus resultados se circunscribieron sobre todo a aquellas regiones en las cuales se producen cultivos sustitutos de importaciones y de exportación, en respuesta a sus correspondientes vínculos funcionales con el modelo general de desarrollo.

c) Recursos naturales: notable deterioro

El tipo de desarrollo agrícola que siguió el país en el contexto del modelo sustitutivo de importaciones produjo un deterioro generalizado en su base de recursos naturales. Los avances realizados en desarrollo legislativo, creación de instituciones de regulación y control, e implementación de programas y proyectos especiales, no resultaron suficientes para neutralizar y prevenir los efectos ambientales negativos de las actividades productivas agrícolas.

La falta de una apropiada valoración de los asuntos ambientales por parte de la sociedad colombiana en general y, en particular, de los agentes que intervienen en las cadenas de la producción agrícola, explica la escasa generación de tecnología e información necesarias para suscitar prácticas de producción y manejos sostenibles, así como la normatividad y la institucionalidad eficaces para regular y promover los procesos productivos. Las características y cantidad de recursos naturales disponibles en el país permitieron su utilización en cultivos que, como los sustitutivos de importaciones, son más propios de zonas templadas. Sin embargo, la ausencia de normas que internalizaran los costos ambientales sociales asociados a los patrones tecnológicos de dichos cultivos, intensivos en el uso de agroquímicos y maquinaria, produjeron un sensible deterioro de la base de recursos naturales. A este daño se sumó el deterioro ocasionado por la falta de adaptabilidad ambiental de dichos cultivos a las condiciones del trópico, lo que obligó a incurrir en altos costos sociales para el sostenimiento de la productividad.

La agricultura de exportación, al igual que la de sustitución de importaciones, contribuyó al deterioro ambiental, aunque por causas distintas. A diferencia de esta última, aquella guarda correspondencia entre la aptitud de los recursos y el tipo de cultivos, y, además, el vínculo a largo plazo induce a los productores a usar prácticas tecnológicas que incorporen componentes para neutralizar tan solo aquellos efectos ambientales que, a la larga, reducen la rentabilidad privada, pero, por falta de normas que internalicen los costos ambientales sociales, no procuran corregir los daños ambientales que trascienden sus intereses particulares.

En forma semejante a la agricultura de exportación, el desarrollo de los cultivos no transables, caracterizado por su amplia diversidad, se vio favorecido por su adaptabilidad a las diferentes condiciones agroecológicas propias de la geografía nacional, y se sustentó en sistemas de producción integrados que mitigan el impacto ambiental de la producción. Sin embargo,

el insuficiente acceso a la tierra por parte de los productores vinculados a dichos cultivos, dada su situación de pobreza, provocó la sobreexplotación de los recursos naturales, con la consecuente degradación que alimenta la dinámica de la pobreza.

La expansión de la ganadería, en vez de darse con base en el mejoramiento de los sistemas de manejo en zonas con clara vocación ganadera, se llevó a cabo a costa de los recursos forestales del país e, incluso, de tierras con aptitud de uso para la agricultura. Por otra parte, la forma de explotación del bosque se caracterizó por la utilización de métodos extractivos asociados a la expansión de la frontera agrícola y ganadera en zonas con vocación forestal. La actividad reforestadora en Colombia ha sido extremadamente limitada y ha estado lejos de poder compensar la destrucción de los bosques naturales.

d) Distribución de ingresos: avances poco significativos

En la década de los cincuenta el país, y en particular el sector rural, se caracterizaba por una muy inequitativa distribución del ingreso, la cual era determinada por la excesiva concentración de la propiedad de la tierra. Además, la baja productividad del trabajo rural, asociada a la estructura de tenencia de la tierra, generaba agudos y generalizados niveles de pobreza en el campo, y el relativo aislamiento de las regiones agrícolas con respecto a los mercados, limitaba las oportunidades de progreso para la población rural, perpetuando así su pobreza. Por su parte, la mejor distribución de las tierras cafeteras, la utilización, relativamente, intensiva de mano de obra en el cultivo y la inserción de este sector en el mercado internacional, contribuyeron a que en las regiones cafeteras se presentara una distribución del ingreso menos desigual y a que los niveles de pobreza fueran, significativamente, menores que en el resto de las zonas rurales.

Con el modelo de desarrollo sustitutivo se crearon condiciones que promovieron un proceso de desconcentración de la pro-

piedad y tenencia de la tierra, pero circunscrito a las zonas donde prosperaron los cultivos sustitutivos de importaciones, dejando sin resolver en el resto del país las considerables tensiones emanadas de la alta concentración de la propiedad de la tierra. La desconcentración de la tenencia promovida por dichos cultivos se dio por la vía del desarrollo del mercado de arrendamientos, lo cual se facilita en el contexto de cultivos de ciclo corto; por su parte, la desconcentración de la propiedad estuvo asociada a la entrada de empresarios urbanos a estos cultivos y la consecuente compra de tierras a los propietarios tradicionales.

Los principales favorecidos con las políticas de protección y subsidios a la agricultura fueron los propietarios de tierras, por la valorización de las mismas, y los empresarios agrícolas, por los márgenes de beneficio relativamente altos, pues los campesinos sin tierra, o con tierra insuficiente, no podían acceder a los beneficios de tales políticas, por falta de capital físico y financiero. Sin embargo, en aquellas regiones donde surgieron los cultivos sustitutivos de importaciones, los ingresos de la población rural aumentaron debido a la mayor demanda de mano de obra y al consiguiente incremento de los salarios, aunque el carácter estacional y no-calificado de la demanda y lo precario de las formas de contratación, limitaron el alcance redistributivo de estos procesos.

A pesar de la alta migración a las ciudades durante los años cincuenta y sesenta, el elevado crecimiento de la población rural mantuvo excesos de oferta laboral en el campo frente a una demanda de mano de obra poco dinámica, y tales excesos impidieron el aumento general de los salarios en las zonas rurales. Por otra parte, la baja productividad del trabajo en la pequeña producción agrícola, relacionada con el exceso de mano de obra familiar y con la limitada extensión de las parcelas, contribuyó a mantener bajo el nivel de ingresos del grueso de la población rural.

En las etapas iniciales, el modelo de desarrollo de la agricultura amplió las diferencias entre regiones en cuanto a pobreza

y equidad. La mayor extensión y concentración de la pobreza se ubicaba, principalmente, en las zonas de cultivos no transables (zonas de minifundio), y de ganaderías extensivas (Costa Atlántica), mientras que en las zonas de agricultura cafetera y de sustitución de importaciones los niveles de pobreza eran relativamente menos agudos.

Así, el desarrollo de los cultivos sustitutivos de importaciones en los años sesenta no logró modificar, mayormente, las condiciones iniciales de inequidad, ya que las políticas y sus resultados reforzaron la desigual distribución del ingreso.

En la década de los setenta, a diferencia de lo ocurrido en las dos décadas anteriores, se produjo un mejoramiento en la distribución del ingreso y una reducción de la pobreza rural, aunque sus alcances resultaron insuficientes para que el grueso de la población rural hubiera podido incorporarse a la dinámica de desarrollo del país. En consecuencia, los índices de concentración de ingresos siguieron revelando una gran inequidad social en el campo.

Estos cambios estuvieron asociados a la confluencia de diversos eventos, entre los que se desatacan: el auge, resultado de las políticas de promoción y apoyo, de nuevos cultivos de exportación, que favorecieron la entrada de empresarios, la desconcentración de la propiedad de la tierra, el uso más intensivo de la mano de obra y la formalización de las relaciones laborales; la rápida expansión del conjunto de los cultivos no transables (principalmente alimentos), promovidos por el crecimiento urbano que mejoró sus precios y, por tanto, los ingresos de la gran mayoría de pequeños productores; el despegue de algunas zonas de economía campesina vinculadas a mercados dinámicos, beneficiadas a través de programas especiales del Gobierno (como los de Desarrollo Rural Integrado), y en las cuales se hizo posible un mejoramiento sustancial de los ingresos y la acumulación de riqueza, y, finalmente, la bonanza cafetera de mitad de la década que, junto con la introducción

del Café Caturra, aumentó de manera sustancial la demanda de mano de obra y presionó el alza de los salarios rurales.

Las políticas adelantadas durante la década de los setenta mantuvieron las distorsiones propias del modelo sustitutivo de importaciones en el uso de los recursos, y resultaron, por un lado, insuficientes para contrarrestar el sesgo antiempleo del modelo tecnológico de desarrollo agrícola y, por el otro, incoherentes, ya que mantenían los incentivos básicos para sustituir importaciones.

Así, la gran mayoría de la población rural se mantuvo en condiciones que le impedían participar activamente en la dinámica del desarrollo económico y social, lo que redujo el potencial de aporte del sector rural al crecimiento de la economía y al desarrollo político, social y cultural del país.

La primera mitad de la década de los ochenta marca la crisis del modelo de desarrollo agrícola que fue promovido durante las tres décadas anteriores. Los cultivos sustitutivos de importaciones entraron en crisis por el agotamiento del margen de sustitución; los de exportación decrecieron debido a la fuerte sobrevaluación de la tasa de cambio heredada de la bonanza cafetera de los años setenta, y los cultivos no transables se estancaron por la recesión general de la economía. Esto repercutió en la disminución del empleo agrícola, de los salarios rurales y de los ingresos de los pequeños productores.

En el segundo quinquenio de los años ochenta la recuperación de la agricultura se dio, sobre todo, por cuenta de los cultivos sustitutivos de importaciones, gracias a una decidida política de apoyo a través de elevados precios de sustentación, reforzada con una fuerte devaluación de la tasa de cambio real. Ello concentró los beneficios de la recuperación en los grupos de más altos ingresos, mientras que los trabajadores apenas recobraron los niveles de salario real que ya habían alcanzado a finales de la década anterior.

En consecuencia, los indicadores de concentración de ingresos y de pobreza rural a finales de los ochenta registraron un aumento significativo en comparación con los observados a finales de los años setenta.

e) La pobreza rural: el mayor fracaso

Como se ha venido señalando, las condiciones de desarrollo de la agricultura en los años cincuenta estaban determinadas por el alto grado de inequidad en la distribución de la tierra, y por la concomitante concentración del poder político a favor de los grandes propietarios de tierras.

El carácter subsidiario de las funciones de la agricultura en el modelo de industrialización sustitutiva, llevó a que las políticas sectoriales centraran su atención en las tensiones relacionadas con el desempeño de la producción y no en los problemas que inhiben el desarrollo endógeno del campo, los cuales no generaban tensiones significativas para la dinámica del modelo general de desarrollo, salvo por las fricciones y conflictos sociales que de ellos se derivaban y que se traducían en externalidades negativas para el mismo. Ello explica la concepción paternalista y asistencialista de las políticas de atención y provisión de servicios a la población rural, que les restó capacidad y eficacia para crear condiciones de desarrollo en el campo, más allá de las zonas y la población vinculadas al crecimiento y modernización de determinados cultivos sustitutivos de importaciones o de exportación. Así, las políticas de inversión pública en educación básica, salud, carreteras e infraestructura física, discriminaron en forma notable contra el medio rural y, por tanto, contra la población rural y sus posibilidades para progresar y alcanzar mejores condiciones de vida. Así, el campo en su conjunto no entra en una dinámica de transformación económica y social.

A pesar de las graves implicaciones de la excesiva concentración de la propiedad de la tierra, ésta no generaba tensiones fundamentales para la vida económica, política y social

del país. Por ello, los diversos intentos de redistribución no tuvieron mayores alcances y carecieron de capacidad efectiva para facilitar el acceso de la población rural a la tierra, y así promover una distribución más equitativa de la propiedad rural, independientemente de las restricciones fiscales y de las circunstancias políticas internas y externas.

Las dificultades de acceso a la tierra, junto con la falta de acumulación de riqueza por baja productividad y el rápido crecimiento demográfico, llevaron al fraccionamiento continuo de la pequeña propiedad, acentuando los fenómenos de desempleo y subempleo de la mano de obra familiar, y de sobreexplotación de la tierra, con la respectiva extensión y agudización de la pobreza en el campo.

La migración constituye la salida que la población rural encuentra frente al fraccionamiento de la pequeña propiedad, el aumento del desempleo y la baja productividad del trabajo, y refleja la incapacidad del modelo de desarrollo para retener población rural dentro de una dinámica de movilidad por opción libre y voluntaria y no por expulsión. La pobreza rural se ha constituido, así, en la principal causa de las corrientes migratorias de la gente del campo a las ciudades y a las zonas de colonización.

En este contexto, la pequeña propiedad ha funcionado como cantera de recursos humanos para múltiples y variados procesos, dentro y fuera del medio rural, aunque bajo dinámicas de desarrollo que no permitieron su aprovechamiento pleno y sí, por el contrario, agravaron la situación de pobreza.

En este sentido, los cultivos no transables terminaron convirtiéndose en el “refugio” de los excesos de mano de obra en el campo, generados por la incapacidad del modelo para ocupar la abundante mano de obra disponible en los cultivos estratégicos.

Además de la escasa disponibilidad de tierra, la informalidad y estacionalidad en la demanda de trabajo, el elevado ni-

vel de desempleo y la baja productividad del trabajo, los agricultores en el sector de no transables se vieron sometidos a condiciones muy volátiles de los mercados y a precios bajos por altos costos de comercialización e ineficiencias en los procesos de mercado, reproduciendo así la pobreza. De otra parte, por su escaso grado de organización, este grupo de productores carecía de capacidad para gestionar políticas que les permitieran acceder a rentas institucionales o transferencias suficientes para contrarrestar su escasa capacidad de generación de ingresos a través de la producción y el empleo laboral.

Así, la mayor aberración de los resultados del modelo de desarrollo agrícola en Colombia es la persistencia de elevados niveles de pobreza y marginalidad en la que se ha mantenido la gran mayoría de los habitantes del campo.

f) El sector pecuario: desarrollo inducido

No obstante, que las actividades pecuarias (ganadería de carne y leche y avicultura, principalmente), no fueron consideradas como estratégicas en el modelo de desarrollo, gracias al avance general de la economía se crearon condiciones que permitieron que la producción pecuaria aumentara en forma progresiva su participación en el PIB agropecuario. A este proceso, también, contribuyeron en mayor o menor grado las políticas sectoriales.

El proceso de transformación de la ganadería estuvo asociado, por una lado, al aumento de la demanda debido a la urbanización impulsada por el modelo de desarrollo; por otro, al aumento del costo de oportunidad de la tierra inducido por el desarrollo de cultivos sustitutivos de importaciones y, por último, a la entrada de empresarios desde otros sectores, incentivados por la rentabilidad de la ganadería. Además, el alto peso de la carne y de la leche en la canasta de consumo, junto con el poder político y social que concentraban los ganaderos, les facilitó acceder a las políticas sectoriales, las cuales se ajustaron a las condiciones específicas del sector, y ayudaron a impulsar su crecimiento.

Los alcances de este proceso de transformación chocan con la estructura de la propiedad y el marco de incentivos, que promueve el interés de los propietarios por maximizar no tanto los beneficios de la producción como la valorización de la tierra. Ello explica la lentitud que ha caracterizado el proceso de transformación de la ganadería colombiana.

De otra parte, el acelerado desarrollo de la avicultura que estuvo asociado a una disminución continua de los precios de sus productos, los cuales son sustitutivos de la carne de res, impuso límites al aumento de los precios de esta última, presionando la adopción de cambios técnicos y la mejor organización de la producción ganadera.

La formación de los principales centros urbanos durante la década de los sesenta favoreció el desarrollo de ganaderías de leche especializadas, las cuales se establecieron en zonas aledañas de clima frío, formando circuitos de comercio de radio local. Los desarrollos en gran escala ocurrieron en torno a los principales centros urbanos, con base en explotaciones y razas de ganado relativamente especializadas.

El desarrollo de las vías de comunicación (a partir de principios de la década de los setenta) y la consecuente integración del mercado nacional, junto al crecimiento y a la diversificación de la industria de transformación de la leche, prestaron las condiciones que más favorecieron el crecimiento del mercado interno de productos lácteos. Como consecuencia, en regiones de clima cálido fue surgiendo un tipo de ganadería de doble propósito, desarrollada, principalmente, por pequeños y medianos productores ganaderos, y con base en ganaderías de carne debido a la falta de razas lecheras adaptadas a climas cálidos. Gracias a la atractiva rentabilidad, la participación de la ganadería de doble propósito en la producción de leche aumentó en forma acelerada, debido a su rápida expansión hacia nuevas zonas, a la incorporación de cambios tecnológicos en materia de cruce de razas, manejo y nutrición orientados a

incrementar la productividad lechera, y a la entrada de empresarios al negocio de la ganadería de doble propósito.

Este proceso provocó una disminución de los precios relativos de la leche presionando a las ganaderías especializadas, ubicadas en las cuencas lecheras tradicionales a mejorar la eficiencia y la productividad. También presionó, en las zonas tradicionalmente ganaderas, el fraccionamiento de la propiedad de la tierra, pues, por una parte, las grandes fincas ganaderas de cría enfrentan dificultades técnicas y económicas para reconvertirse hacia doble propósito y, por otra, frente a la oportunidad de producir leche con base en ganaderías de cría y doble propósito la explotación en pequeña y mediana escala es más competitiva que la grande, al menos en la fase inicial del proceso.

También para la industria avícola el principal motor de crecimiento fue el desarrollo del mercado interno, y fue posible gracias a la relativa facilidad de acceso a la oferta internacional de tecnología (alimento y material genético). A este proceso ayudaron las políticas de apoyo y subsidios a la agricultura, las cuales facilitaron la inversión en el sector avícola.

Durante su fase de despegue, los grandes márgenes de beneficio en la avicultura facilitaron la entrada de los productores, pero ello también promovió una competencia muy intensa. Así, la transformación de la avicultura permitió que la carne de pollo pasara de ser un bien de “lujo”, en el arranque, a un bien de consumo masivo, en la actualidad, en un periodo relativamente breve. Esto, además, ha tenido implicaciones para el mercado de carne vacuna al disputarle una cuota creciente del mercado.

La disminución de precios de los productos avícolas ha estado asociada con una tendencia a la concentración de la producción en un número cada vez menor de empresas, lo cual se explica por la existencia de rendimientos crecientes y costos decrecientes de escala, que caracterizan a este sector en el ámbito internacional.

El rápido crecimiento que alcanzó el sector avícola entre 1970 y 1990, le permitió aumentar su participación en el valor de la producción agropecuaria desde menos de 3%, a comienzos de los setenta, a casi 9%, a finales de los ochenta.

C. CAMBIO DEL MODELO DE DESARROLLO: LA APERTURA ECONÓMICA, 1990 EN ADELANTE

La apertura comercial adelantada por el país a partir de 1990, significó un cambio sustancial en el modelo de desarrollo general al abrir la economía a la competencia y enfatizar el comercio internacional como la principal fuente de crecimiento económico y de modernización institucional. La agricultura no fue ajena a estas transformaciones, aunque el nivel y alcance de su liberalización comercial ha sido limitado, en comparación con el resto de los sectores económicos, en razón de la sensibilidad política de las diferentes actividades productivas agrícolas.

Desde el punto de vista del modelo de desarrollo agrícola, la apertura comercial debería haber reactivado el crecimiento del sector mediante la reconversión de su estructura productiva, favoreciendo las actividades en las que el país tiene ventajas comparativas (cultivos de exportación y de bienes no transables) y redimensionando aquellas que se desarrollaron con base en medidas de protección y subsidios (cultivos sustitutivos de importaciones). Sin embargo, las circunstancias desfavorables en las que se ha desarrollado el sector limitaron la velocidad y profundidad de dicha reconversión, las cuales han estado asociadas, principalmente, a una liberalización comercial asimétrica, parcial e incompleta en la agricultura; a condiciones macroeconómicas adversas (especialmente tasas de cambio y de interés); a fallas estructurales que pesan sobre los mercados de factores (en especial tierra y trabajo); y, al incremento del nivel de riesgo personal para desarrollar actividades agrícolas. En consecuencia, el crecimiento del sector estuvo muy por debajo de sus promedios históricos (1.2%

promedio anual de la década, frente a 3.3% de promedio histórico), y, por ello, el balance neto es una pérdida de participación de la agricultura en el producto nacional bruto.

Por su parte, la estructura productiva del sector agrícola también sufrió cambios significativos. Los cultivos sustitutivos de importaciones en su conjunto, como era previsible, registraron una fuerte disminución de la producción, asociada en gran medida a la disminución del nivel de protección. Los cultivos de exportación tuvieron un crecimiento relativamente rápido hasta 1996, cuando aumentaron su participación en el valor de la producción agropecuaria, pese a haber enfrentado durante esos años una tasa de cambio sobrevaluada, pero después han tendido al estancamiento. Los cultivos de bienes no-transables, por su parte, registraron en conjunto el mayor crecimiento (especialmente la avicultura, los tubérculos, y las frutas y hortalizas), impulsados por el aumento de la demanda y la consecuente ampliación y diversificación del consumo doméstico. Este es el grupo de cultivos que más se ha beneficiado en el proceso, al ganar participación en la composición de la producción sectorial.

Por otra parte, la liberalización comercial también ha creado algunas condiciones y transformaciones que son favorables al crecimiento y modernización de la producción agrícola, entre las que se destacan: la dinamización de la industria alimentaria, al crear un mercado amplio y dinámico para la producción primaria; el ingreso al país de cadenas internacionales de supermercados que han impulsado la modernización y el desarrollo de los mercados de bienes agrícolas, especialmente de los no-transables, el progresivo mejoramiento de la infraestructura de transporte y de los servicios de telecomunicaciones, y el crecimiento y diversificación del consumo interno promovidos por la expansión de la demanda agregada doméstica y la mayor facilidad de entrada de nuevos productos. Estas condiciones sólo han sido aprovechadas en forma muy limitada por el sector agrícola, debido a que las condiciones adversas antes señaladas han pesado más en el resultado de la asignación de los recursos en el sector.

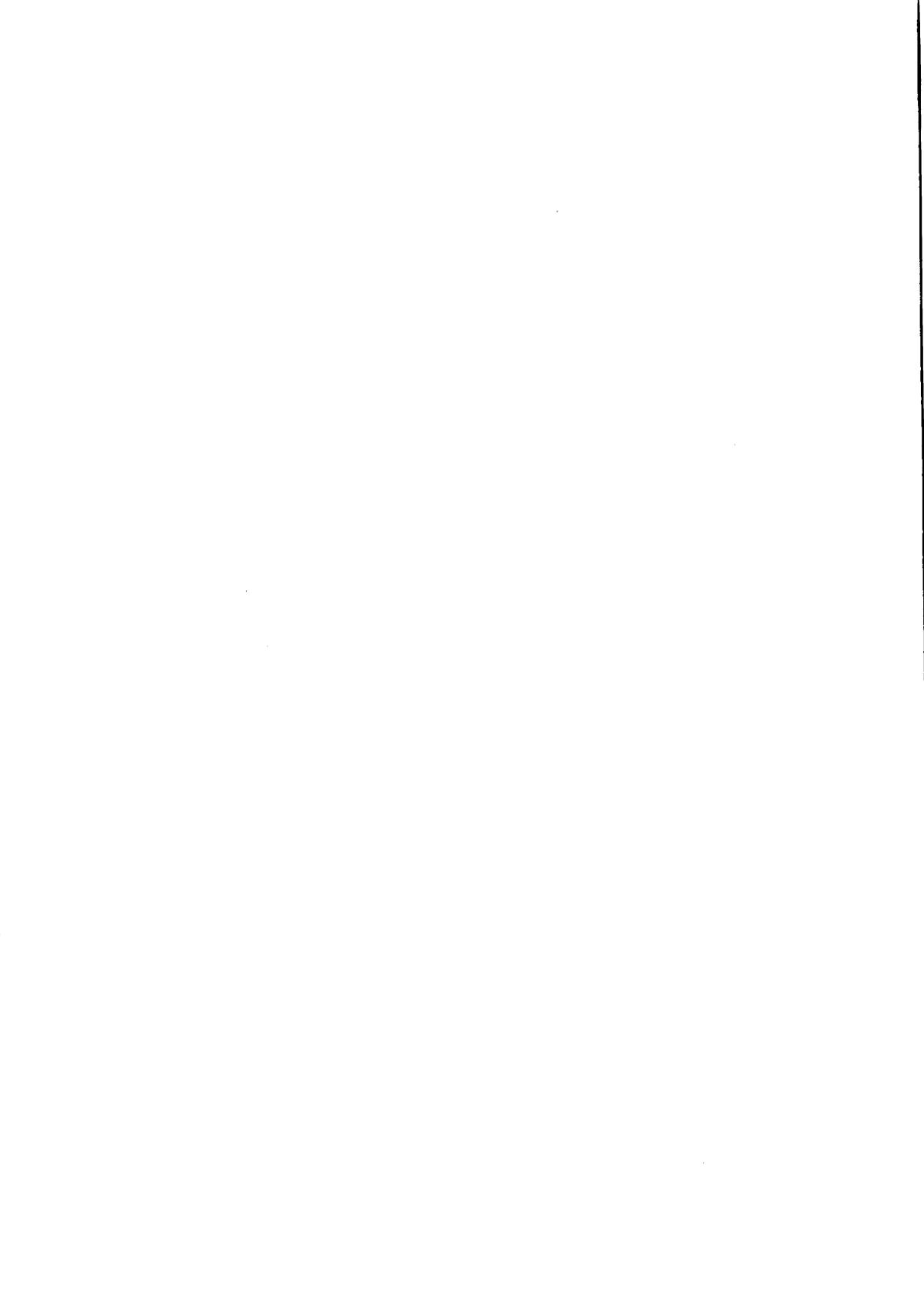
Con el fin de promover el crecimiento del sector y contrarrestar los efectos negativos de la apertura comercial, el Gobierno ha puesto en marcha un conjunto variado de políticas e instrumentos de apoyo, entre los que se destacan las franjas de precios, los convenios de absorción de cosechas nacionales, los subsidios al almacenamiento y al transporte en zonas marginales, el Incentivo a la Capitalización Rural, el Certificado de Incentivo Forestal, el Fondo Nacional de Adecuación de Tierras, la reglamentación de la Ley 101 de 1994, etc. Estas medidas e instrumentos han tenido efectos significativos en algunos cultivos específicos, pero los mismos han sido muy limitados para impulsar el crecimiento del sector en su conjunto.

Dado el limitado crecimiento de la producción agrícola, las transformaciones registradas por la economía y la sociedad colombiana en la década de los noventa, constituyen la principal explicación de los cambios que se registraron en las condiciones sociales de la población rural en ese periodo. Así, en el primer quinquenio la pobreza y la desigualdad en el campo disminuyeron gracias al aumento de los salarios rurales, impulsados sobre todo por la mayor actividad económica en las zonas urbanas, a mejores precios relativos de los productos no-transables a nivel del productor, gracias a las mejoras de eficiencia en sus procesos de comercialización y distribución, y a progresos en la cobertura de servicios de educación, salud y saneamiento básico de las viviendas rurales. A partir de 1996 la situación general del país empeoró en forma significativa y, como consecuencia de ello, se revirtieron los logros sociales que se habían alcanzado en el sector rural durante el primer quinquenio.

En conclusión, si bien la apertura comercial no logró el nivel y la profundidad de las transformaciones que demandaba la estructura productiva del sector agrícola para desplegar su potencial de crecimiento sostenible, sí ha contribuido a crear algunas de las bases económicas e institucionales que se requieren para sustentar un desarrollo más acorde con las potencialidades del sector.

The title is centered within a dark, textured rectangular area that has a grainy, halftone-like appearance. The text is in a bold, sans-serif font.

**II. LA AGRICULTURA
COLOMBIANA
EN LA ACTUALIDAD**



II. LA AGRICULTURA COLOMBIANA EN LA ACTUALIDAD

En la actualidad la agricultura colombiana tiene una participación en el PIB total que la sitúa por debajo de los patrones internacionales. Ello es inconsistente con la dotación, relativamente, abundante de recursos naturales del país, la cual indica que Colombia tiene ventajas comparativas para la producción agrícola.

La estructura de la producción se caracteriza por su alto grado de diversificación, aunque se muestra poco flexible, con dinámicas muy heterogéneas y parcialmente integrada a los mercados globales. Aunque el segmento mayoritario de la producción está constituido por bienes no-transables, los sectores más dinámicos han estado representados por los cultivos sustitutivos de importaciones, hasta finales de la década de los ochenta, y por los cultivos tropicales de exportación y los no-transables, durante la década de los noventa.

En términos generales, la agricultura colombiana se encuentra en un proceso de transición desde una agricultura que tenía su énfasis en cultivos sustitutivos de importaciones y orientada al mercado interno, hacia una con predominio de cultivos para exportación, con tendencia a especializarse en bienes tropicales. Se caracteriza por su notoria dispersión (espacial y funcional), y la conformación de pocos e incompletos, pero exitosos, conglomerados productivos especializados.

Al interior de las regiones, la estructura de la producción se caracteriza por la relativa diversificación antes que por la especialización regional, con excepción de los cultivos de

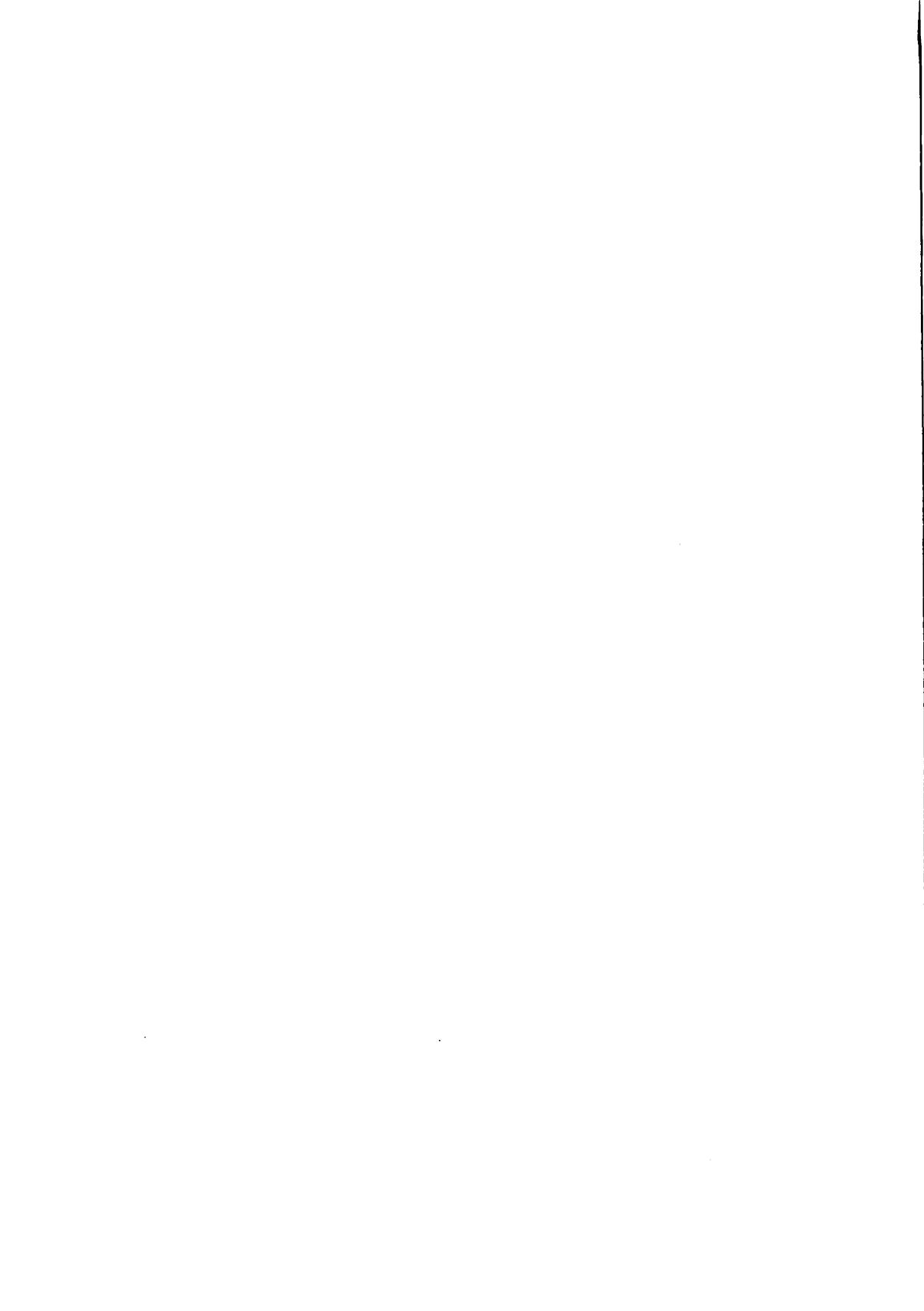
exportación y algunos de los importables que desarrollaron estructuras regionales especializadas. En estos últimos es en los cuales ha habido un relativo desarrollo de unidades productivas empresariales, al configurar un fenómeno de dualidad en relación con el bajo nivel de gestión empresarial que caracteriza al grueso de la producción.

Los sectores especializados configuran cadenas relativamente bien integradas y coordinadas de comercialización y transformación, con procesos de agregación de valor que se realizan dentro de las mismas regiones y que producen bienes con niveles de calidad que se ajustan a las exigencias de sus mercados. En estos casos, los procesos de comercialización son relativamente eficientes, gracias a los altos niveles de coordinación. Por el contrario, en los sectores no especializados los niveles de coordinación entre los diferentes eslabones de las cadenas son mínimos, lo que se traduce en ineficiencias y altos costos de transacción, así como en ínfimas posibilidades para la agregación de valor y el mejoramiento de las condiciones de calidad del producto.

Para hacer frente a los desafíos del futuro, en un contexto en el cual tiende a predominar el conocimiento como el eje primordial del desarrollo económico y social, el sector presenta notorias deficiencias en los factores fundamentales como son: alto grado de analfabetismo y baja escolaridad de los habitantes del campo, mediana, estancada y poco pertinente capacidad científica y tecnológica, y escasa y limitada oferta de información. Lo anterior está enmarcado en una institucionalidad incoherente que genera un ambiente de incertidumbre de derechos e inestabilidad en reglas de juego; inhibe el desarrollo de los mercados de bienes y de factores, los que se caracterizan por un desarrollo incompleto y con mínima integración; conduce a un aprovechamiento ineficiente e insostenible de la base de recursos naturales con que cuenta el país; y fomenta la degradación del capital social y organizacional.

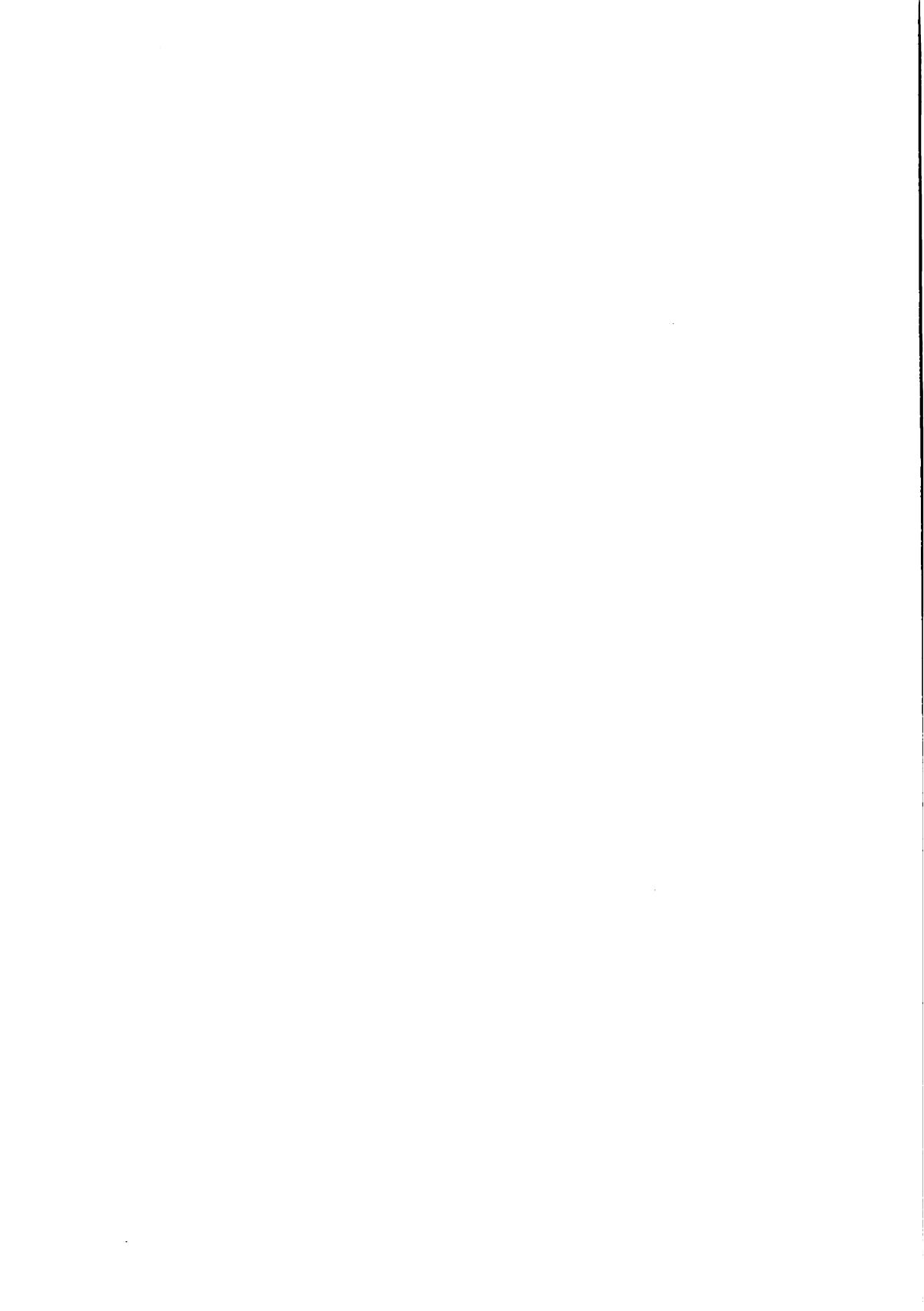
Con pocas, pero notables y significativas, excepciones, la agricultura no ha logrado constituirse en un sector capaz de dinamizar y transformar la vida económica y social de las regiones. Las opciones económicas y de empleo en el campo, por lo regular, están limitadas a la agricultura y, las no agrícolas son precarias y de baja productividad, excepto cuando están articuladas a conglomerados productivos especializados y competitivos. Estos últimos ofrecen medianas posibilidades de incorporación social de la población, pero en el resto de la estructura predomina la exclusión social y un limitado acceso a recursos y oportunidades productivas.

El limitado desarrollo de la agricultura y del sector rural colombiano se traduce en fragilidad de la economía de las zonas rurales e inestabilidad en su vida social y política, lo que acentúa los problemas debidos a la deficiente inserción con el resto de la economía nacional y ahonda los desequilibrios regionales. Estas falencias, acompañadas de una precaria y centralizada provisión de infraestructura, servicios y bienes públicos por parte del Estado, discrimina las oportunidades y condiciones de vida a los habitantes del campo con respecto a los del resto de la sociedad.





**III. TENDENCIAS
DEL DESARROLLO
MUNDIAL Y NACIONAL**



III. TENDENCIAS DEL DESARROLLO MUNDIAL Y NACIONAL

A. EL CONTEXTO INTERNACIONAL

1. Las grandes tendencias mundiales

Al desaparecer la confrontación ideológica entre el Este y el Oeste y la guerra fría, como los ejes sobre los cuales se movían las relaciones políticas entre países y bloques de países, la democracia y el liberalismo económico se han ido imponiendo como los modelos universales dentro de los cuales se desarrollan los Estados y las sociedades. Asimismo, la globalización, como fase actual de desarrollo del capitalismo, es el fenómeno económico más notorio de las últimas décadas, el cual se distingue por sustentar el crecimiento en el comercio mundial. Este proceso está acompañado no sólo del fortalecimiento y conformación de bloques comerciales regionales, sino también de la consolidación y configuración de redes mundiales de empresas multinacionales con fuertes cambios organizativos y redes de producción flexibles, con crecientes grados de especialización e interdependencia, y basadas en pequeñas y medianas empresas esparcidas por todo el mundo.

Ese nuevo orden global se regula por una normatividad internacional para el comercio de bienes y servicios, cuya expresión institucional es la Organización Mundial del Comercio, OMC. Este organismo opera junto con una serie de entidades multilaterales e internacionales, que están fijando reglas de juego para el comercio, el manejo del medio ambiente, la justi-

cia internacional, la biodiversidad y las comunicaciones, entre otros.

Como consecuencia de los procesos de globalización, y a medida que los organismos internacionales imponen disciplinas de manejo económico con el fin de buscar una mayor estabilidad internacional en el crecimiento y en los flujos financieros internacionales, a los países les resulta cada vez menos autónomo el manejo de sus políticas macroeconómicas y sectoriales.

En este sentido, la opinión pública internacional, así como los organismos internacionales, están ejerciendo cada vez mayor presión para que los países de América Latina persigan un crecimiento económico más equilibrado y con mayor equidad, y asuman estrategias efectivas en el combate contra la pobreza. Ante estas presiones los países han ido incorporando en sus agendas políticas y económicas las diversas demandas de la comunidad internacional, buscando un mejor acomodo al proceso de globalización, en términos tanto de estabilidad como de aceptabilidad por parte de la misma.

La profundización de las formas de producción y consumo propios del capitalismo contemporáneo, han llevado a aumentar la preocupación de toda la humanidad respecto a la degradación del medio ambiente y al deterioro de los recursos naturales. En especial, tales preocupaciones tienen que ver con la pérdida de biodiversidad, la escasez de agua, la destrucción de la capa de ozono y el cambio climático. A estas preocupaciones ambientales se suman las derivadas del consumo y el negocio de las drogas ilícitas, las cuales continuarán a escala mundial durante un largo periodo, mientras se buscan acuerdos internacionales efectivos para controlar tanto el consumo como la producción.

Una ola de desarrollo e innovación tecnológica e institucional de carácter universal está configurando una sociedad fundamen-

tada en el conocimiento. La revolución en biotecnología y genética, así como los formidables avances en microelectrónica y telecomunicaciones, le están cambiando a la humanidad las costumbres, los modos de vida, las visiones del mundo y sus concepciones sobre el desarrollo.

De esta forma, el capital humano se ha constituido en el principal factor de desarrollo, al tiempo que el conocimiento se erige como uno de los más dinamizadores del cambio social, ya que éste, en un futuro inmediato, definirá la generación y distribución de la riqueza en las sociedades. Por tanto, la forma como se distribuya el valor creado será más importante que la distribución inicial de la riqueza y de la propiedad para definir la posición económica, social y política de los diversos agentes económicos.

El tipo de sociedad que así se perfila, se caracteriza por la importancia del conocimiento científico en todos los sectores de la sociedad y el papel estratégico de las nuevas áreas de la ciencia, por el papel central de la educación y la formación de recursos humanos como el pilar que sustenta el desarrollo de la sociedad, por la adecuada generación de bienes públicos para el desarrollo científico y tecnológico y su apropiación social, por la esencialidad de los procesos de aprendizaje social, y, finalmente, por el desarrollo del pensamiento estratégico y prospectivo.

Por último, a pesar de los avances logrados en dirección a la liberalización del comercio mundial de bienes y servicios, las políticas agrícolas de los países más desarrollados siguen sustentándose en fuertes ayudas y subsidios a los agricultores. La Unión Europea sigue aplicando su política de protección a la agricultura y sus pugnas con Estados Unidos no han conducido a avances significativos hacia un comercio agrícola más libre. Los mecanismos de protección para-arancelarios (medidas sanitarias, manejo del ambiente y los derechos humanos), continúan afectando y distorsionando las corrientes del comercio de bienes agrícolas.

2. La agricultura mundial en las próximas décadas

Los más importantes desafíos que deberá enfrentar el desarrollo de la agricultura mundial en las próximas décadas, además de satisfacer la creciente demanda mundial de alimentos, apuntan a la necesidad de reducir los altos niveles de pobreza rural y urbana, en un contexto de crecimiento notable de la población en los países en vía desarrollo; a modificar la actual situación de insuficiente inversión pública en el desarrollo del capital humano en las zonas rurales y promover el fortalecimiento de los sistemas de investigación y desarrollo para los países más pobres, y a detener la acelerada degradación de los recursos naturales, sobre todo, en las regiones más deprimidas del mundo.

Las previsiones sobre el desempeño de la agricultura mundial para las dos décadas siguientes indican que:

- Los precios de los bienes agrícolas mantendrán la tendencia a disminuir, principalmente, como consecuencia de los aumentos en la productividad. Sin embargo, hay incertidumbre acerca de un eventual incremento en el nivel de la volatilidad de los mercados y los precios, que puede tener efectos devastadores en algunas economías con mayor dependencia de la importación de alimentos.
- El aumento del consumo de alimentos se dará sobre todo en los países en vía de desarrollo, lo cual elevará la participación de éstos en la estructura del comercio agrícola mundial.
- En los países con menos ingresos se espera que la demanda por raíces, tubérculos, cereales y oleaginosas sea muy dinámica, y en los países con ingresos medios, será la demanda por carnes, lácteos, huevos, frutas y hortalizas la que aumentará significativamente.

- El consumo de alimentos exigirá cada vez más productos de calidad, saludables, amigables con el medio ambiente, inocuos, con nuevas formas de empaque y presentación, que respondan a las demandas ambientales y de inocuidad sanitaria.
- El comercio mundial de alimentos aumentará rápidamente por la demanda de los países en desarrollo, aunque no mejorará significativamente la situación nutricional en los países más pobres. Sin embargo, este crecimiento podría verse amenazado en caso de no lograrse avances significativos en las negociaciones internacionales, que permitan una mayor liberalización del comercio agrícola mundial.
- La disponibilidad de tierra no constituirá una restricción para la producción agrícola, aunque el techo de productividad sí estará condicionado a la necesidad de un esfuerzo crítico en investigación y desarrollo tecnológico, sobre todo, dirigido a los países en vía de desarrollo y a los agricultores más vulnerables. Los problemas de degradación de los recursos naturales, en especial suelos y agua, seguirán avanzando en determinadas zonas, pero su impacto en la dinámica global de la producción será relativamente pequeño, gracias al aumento esperado de la productividad.
- La principal amenaza para la producción y la productividad agrícola mundial provendrá de la fuerte presión que el crecimiento de la población y de la producción agrícola ejercerá sobre las fuentes de agua.
- La utilización de fertilizantes continuará aumentando para sostener el crecimiento de la productividad, aunque se estima que sus precios seguirán disminuyendo.

Frente a los desafíos antes mencionados y dadas las tendencias de crecimiento agrícola mundial, la agricultura surge como un sector que puede sustentar el progreso económico de mu-

chos países en desarrollo, especialmente de los más pobres, en condiciones de equidad y estabilidad económica y social.

Pero, para ello, es necesario fortalecer la capacidad de los gobiernos de los países en desarrollo para diseñar y promover mejores políticas económicas y sociales, mejorar las capacidades de la población pobre para promover su propio bienestar e incrementar sus oportunidades de empleo y acceso a activos productivos, fortalecer el sistema de investigación y extensión agrícola en los países en desarrollo, promover la sostenibilidad de los sistemas de producción agrícola y mejorar el manejo de los recursos naturales, especialmente, en aquellas áreas que presentan problemas de degradación de suelos, disminución de fuentes de agua y altos índices de pobreza, y promover la eficiencia y la efectividad de los mercados de bienes e insumos agrícolas. Todo ello es lo que explica el énfasis que se está dando a la necesidad de realizar reformas y ajustes al marco institucional, en la búsqueda de hacerlo más consistente con el logro de un desempeño más eficiente, sostenible y equitativo de la agricultura.

B. EL CONTEXTO INTERNO

Con la expedición de la Reforma Constitucional de 1991, Colombia dio uno de los pasos más trascendentales de su vida política en el siglo XX. Esta reforma constitucional introdujo nuevas reglas de juego para el funcionamiento de la sociedad y la definición del papel del Estado y del sector privado en el manejo de los asuntos económicos, dando relevancia a los derechos de los ciudadanos, a la idea de país unitario y a la descentralización política y administrativa; estableció, además, principios para ampliar la democracia, promover la inclusión económica, social y política, garantizar el reconocimiento de los derechos de las minorías, reafirmar la legitimidad del Estado y crear espacios para el desarrollo de una sociedad civil fuerte, organizada y participativa.

De otra parte, el país ha venido avanzando en el proceso de descentralización. Las regiones y las entidades territoriales tienen hoy una mayor conciencia sobre sus responsabilidades y retos hacia el futuro, así como sobre la importancia de la participación ciudadana en las instancias de toma de decisiones públicas. Sin embargo, este proceso de descentralización no ha culminado, pues su énfasis se ha limitado a los aspectos administrativos. El Estado centralista sigue prevaleciendo en la gestión de lo público, y entre los ciudadanos la cultura de la descentralización todavía es precaria.

La economía y la sociedad colombiana han sido impactadas, significativamente, por la irrupción del narcotráfico (cultivo, procesamiento y tráfico de drogas ilícitas). El comercio de narcóticos introdujo serias distorsiones en los precios fundamentales de la economía, estimuló comportamientos nocivos en detrimento del ahorro y la inversión productiva. Además, ha acentuado y alimentado la violencia ejercida por grupos armados al margen de la ley y por la delincuencia organizada, ha afectado la operación de la justicia, promovido la corrupción y la impunidad, trastocado valores, interferido en la política y distorsionado las relaciones internacionales del país.

La apertura económica, puesta en marcha a comienzos de la década de los noventa, significó el comienzo de una profunda transformación de la estructura económica del país, al dejar atrás el modelo proteccionista que imperó en Colombia desde mediados de la década de los cuarenta, y al dar paso a un mayor grado de apertura comercial, en correspondencia con las tendencias generales de globalización de la economía mundial.

Con la apertura económica se le ha dado mayor preeminencia a las políticas macroeconómicas y al uso prioritario de los incentivos de mercado, frente a la tradicional intervención directa del Estado en la economía. En lo institucional se ha puesto en marcha un proceso de creación de una nueva

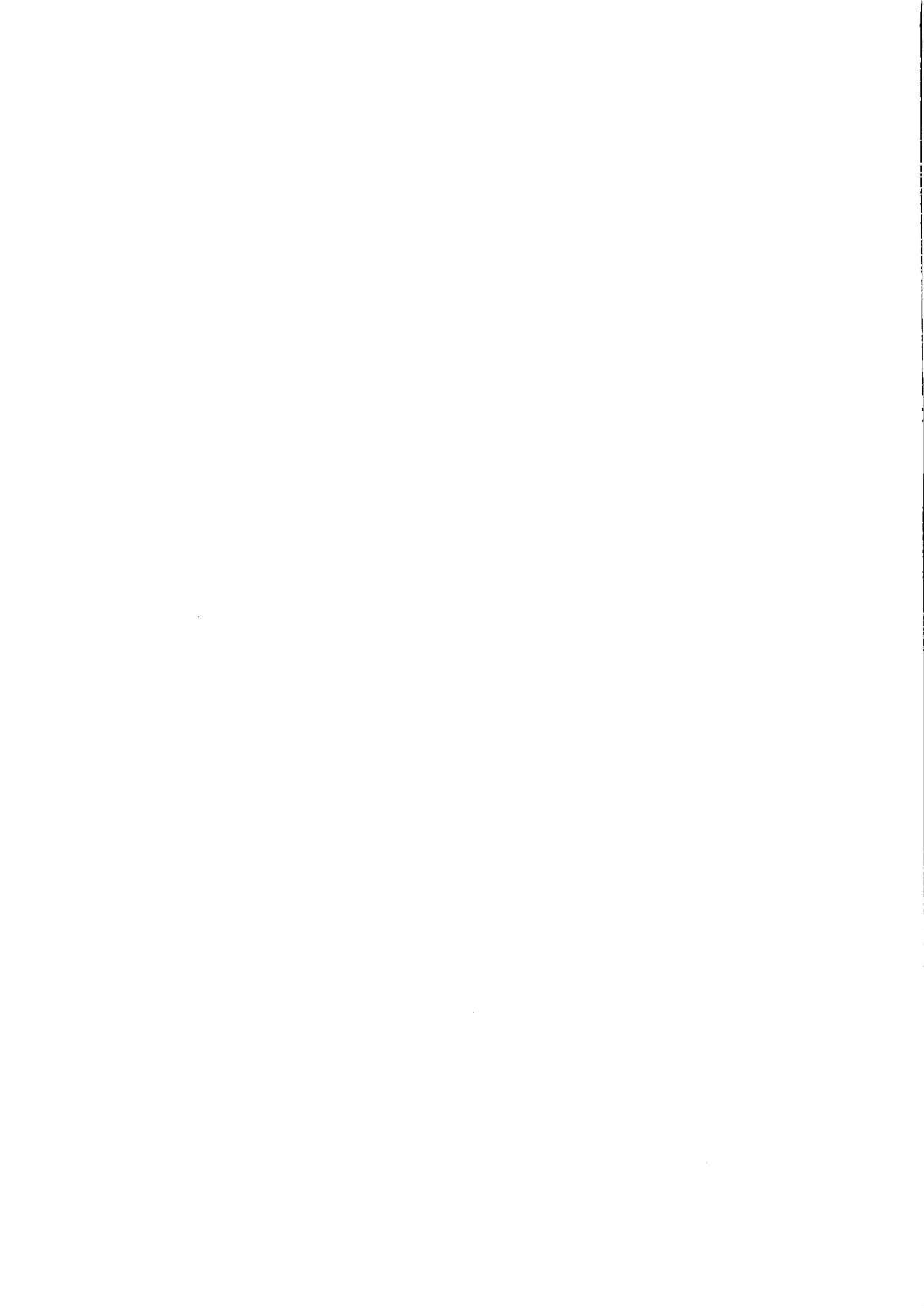
institucionalidad y de formación de una nueva cultura de relaciones entre lo público y lo privado. En cuanto a la infraestructura, hay notables progresos en su desarrollo y en las modalidades de contratación y ejecución, en los que se destaca la creciente participación y responsabilidad privada.

Los anteriores cambios políticos, económicos e institucionales favorecieron la creación de condiciones para la consolidación y el mejor aprovechamiento de una clase empresarial, que se caracteriza por su capacidad emprendedora y dinamismo, lo cual constituye un activo muy valioso para el futuro desarrollo del país.

A medida que la comunidad internacional va aumentando su valoración de los recursos naturales y la biodiversidad, en Colombia la preocupación pública por los temas ambientales ha ido tomando nuevas dimensiones, al crear una creciente conciencia sobre la necesidad de tener un ciudadano más educado e informado sobre lo ambiental.



**IV. PATRONES
INTERNACIONALES
DE DESEMPEÑO
DE LA AGRICULTURA**



IV. PATRONES INTERNACIONALES DE DESEMPEÑO DE LA AGRICULTURA

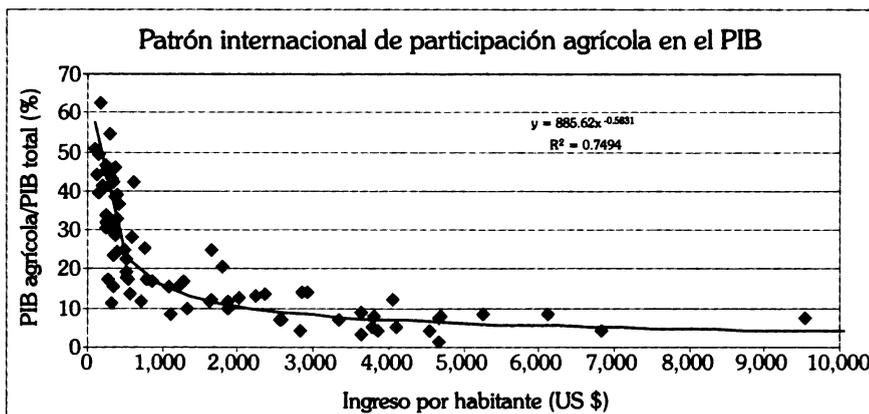
A. PATRÓN DE TRANSFORMACIÓN ESTRUCTURAL DE LAS ECONOMÍAS NACIONALES

No cabe duda que a medida que las sociedades alcanzan niveles más elevados de ingreso por habitante, sus economías muestran una progresiva diversificación. Como consecuencia de este proceso, la agricultura, que en las etapas iniciales del desarrollo, constituye la principal actividad productiva, tiende a reducir su participación en la estructura económica.

Este hecho se puede constatar mediante una gráfica que relacione el valor del ingreso por habitante y la participación porcentual de la agricultura en el PIB de cada país. La disposición de los diferentes países en la gráfica así construida muestra una “nube de puntos” que refleja, claramente, la relación inversa entre la renta por habitante y el peso relativo de la agricultura en la economía. En aquellos países que presentan bajos niveles de renta por habitante, por ejemplo menos de mil dólares, la agricultura registra una participación en el PIB que supera el 30%; por el contrario, en los que han alcanzado alto niveles de renta, es decir, más de diez mil dólares, el aporte de la agricultura tiende a ser inferior a 5%.

Con el fin de confirmar este hecho, se estimó una curva de tendencia o de patrón de participación internacional de la agricultura en el PIB total, la cual se muestra en la Gráfica 1.

GRÁFICA 1



Fuente: Cálculos CCI con base en información del Banco Mundial

Otro hecho que se constata en la misma gráfica es que existen diferencias significativas en el peso relativo que tiene la agricultura entre países cuyo ingreso promedio por habitante es igual. Estas diferencias constituyen un indicador de ventaja o desventaja comparativa en la producción agrícola de cada país, con relación a los demás. Los países que se ubican por encima de la curva, o sea, aquellos cuya agricultura tiene un peso superior al que indica el “patrón internacional” para su nivel de ingreso por habitante, se caracterizan por tener una posición favorable en cuanto a dotación de recursos naturales para la producción agrícola. Por el contrario, los que están por debajo del “patrón internacional”, por lo regular corresponden a países que tienen una dotación relativa de recursos naturales, que no es muy favorable para el desarrollo de su agricultura.

Colombia, es un país que posee recursos naturales con claras aptitudes para la agricultura, que lo califican para ubicarse por encima del patrón internacional, es decir, que la contribución de su agricultura debería ser superior a la que indica la línea de tendencia o patrón internacional. Sin embargo, su

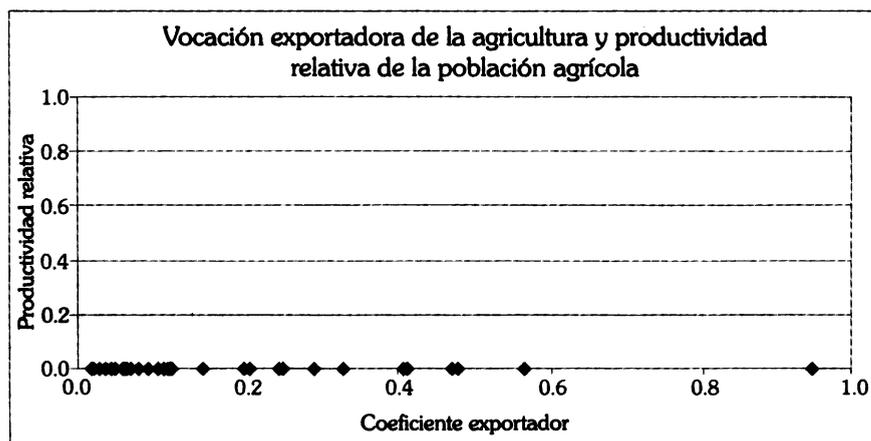
ubicación en la actualidad es inferior en un poco más de un punto porcentual, lo que constituye un indicio claro de que Colombia está desaprovechando su dotación de recursos y su potencial de producción agrícola, en el equivalente a por lo menos 4 a 5 puntos porcentuales del PIB total, puesto que debería hacer parte del grupo de países que se ubican por encima del patrón internacional.

B. VOCACIÓN EXPORTADORA DE LA AGRICULTURA Y VENTAJAS COMPARATIVAS AGRÍCOLAS

La ventaja comparativa agrícola de un país se debe reflejar en un mayor coeficiente exportador de su agricultura. La Gráfica 2 ilustra esa relación y el ajuste de la curva señala la tendencia internacional.

La curva de tendencia, en dicha gráfica, indica que cuanto mayor es la diferencia entre la contribución de la agricultura al PIB y la que le correspondería según el patrón internacional, mayor es la participación de las exportaciones agrícolas en

GRÁFICA 2



Fuente: Cálculos CCI con base en datos del Banco Mundial y de la FAO

el valor total de la producción agrícola. Así, la realidad internacional permite confirmar que hay una relación directa entre la “vocación” exportadora de la agricultura de cada país y su indicador de ventaja comparativa en la producción agrícola.

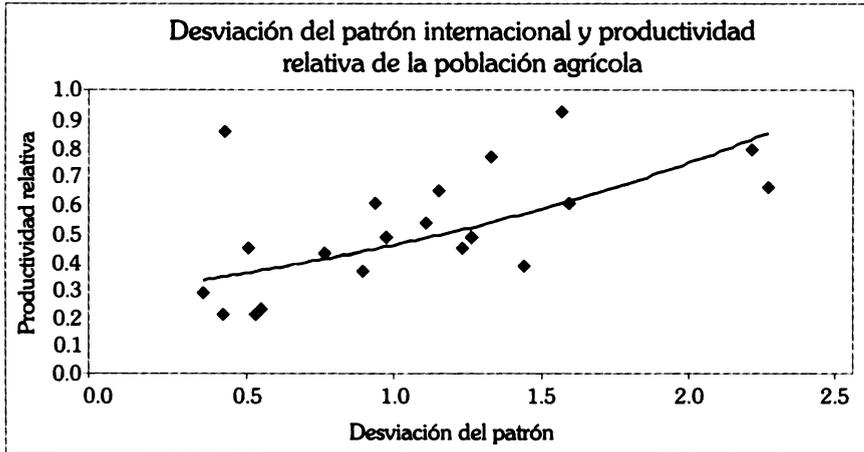
Colombia, en la actualidad, registra un coeficiente de exportaciones agrícolas que apenas alcanza la quinta parte del valor de la producción agrícola. Si estuviera aprovechando sus recursos de acuerdo con lo que sugiere el patrón internacional, debería estar exportando al menos 30% del valor de su producción agrícola, que en valor absoluto, equivale a más del doble de sus actuales exportaciones.

C. PRODUCTIVIDAD RELATIVA DE LA POBLACIÓN RURAL, “VOCACIÓN” EXPORTADORA DE LA AGRICULTURA Y APROVECHAMIENTO DE SUS VENTAJAS COMPARATIVAS

Uno de los desafíos más importantes para la política económica y social en los países en desarrollo, consiste en corregir las brechas enormes de productividad que muchos de ellos muestran entre la población que depende de la agricultura y la que está ocupada en los demás sectores de la economía. En la amplitud de esas brechas radica la fuente primaria de las grandes diferencias entre el ingreso promedio de los habitantes del campo y el ingreso promedio de los habitantes urbanos. En Colombia, por ejemplo, actualmente el ingreso promedio rural representa apenas 40% del promedio nacional, lo que configura una brecha equivalente a 1.5 veces el ingreso promedio rural.

Con el fin de apreciar si tanto la “vocación” exportadora de la agricultura como el adecuado aprovechamiento de las ventajas comparativas en la misma, pueden ofrecer condiciones que favorezcan el aumento de la productividad relativa de la población agrícola y, por tanto, la progresiva disminución de sus diferencias con los demás sectores económicos, se

GRÁFICA 3



Fuente: Cálculos CCI con base en datos del Banco Mundial y de la FAO

elaboraron las gráficas 3 y 4 en las que se relaciona, país por país, el índice de productividad relativa^{1/} de la población agrícola con el coeficiente exportador de su respectiva agricultura y con el indicador de ventaja comparativa agrícola.

En las gráficas se constata que existe una relación directa entre la productividad relativa de la población agrícola, tanto con la “vocación” exportadora de la agricultura, medida ésta como el porcentaje que representan las exportaciones en el valor de la producción agrícola, como con el índice de ventaja comparativa en agricultura. Lo anterior significa que las diferencias entre la productividad de la población agrícola y la productividad de la población urbana, tienden a disminuir cuando el país aprovecha en forma adecuada sus ventajas comparativas en la producción agrícola y, por ende, aumenta el coeficiente exportador de su agricultura.

^{1/} El índice de productividad relativa de la agricultura es la razón entre la productividad media de la población que depende de la agricultura y la productividad media de todo el país. A su vez, la primera es igual al PIB agrícola sobre la población agrícola, y la segunda el igual al PIB total sobre la población total.

GRÁFICA 4



Fuente: Cálculos CCI con base en datos del Banco Mundial y de la FAO



**V. VISION DE LA
AGRICULTURA COLOMBIANA
EN EL AÑO 2025**

V. VISION DE LA AGRICULTURA COLOMBIANA EN EL AÑO 2025

A. VISIÓN DEL PAÍS EN EL AÑO 2025

Colombia en el año 2025 es un país que se encuentra en un periodo de crecimiento sostenido y de construcción de paz y convivencia social, donde opera una democracia plena en todas las esferas de la actividad humana, con control social y político eficaz por parte de los ciudadanos.

El sistema económico, sustentado en una cultura de la competencia, favorece la creación y el desarrollo de mercados dinámicos con un Estado que garantiza la plena vigencia de los derechos ciudadanos y políticos, e interviene para regular y orientar la distribución equitativa de los beneficios del desarrollo.

El país está integrado y cohesionado territorialmente, con regiones autónomas y descentralizadas en lo político, administrativo y fiscal. Hacia fuera está articulado a la economía mundial, con las exportaciones como el sector fundamental de la economía, y con una afluencia muy dinámica de inversiones y tecnología, incentivada por una política macroeconómica adecuada y un sistema jurídico que brinda seguridad, lo que genera una actividad económica crecientemente diversificada.

Como consecuencia, de todo lo anterior, los indicadores de calidad de vida, desarrollo humano y distribución social y regional del ingreso nacional, están por encima del promedio de los países con igual nivel de desarrollo.

B. VISION DE LA AGRICULTURA EN EL AÑO 2025

En el año 2025 la agricultura colombiana ha aumentado su participación en el PIB total, situándose por encima de los patrones internacionales, gracias a que ha desarrollado una estructura dinámica, flexible, diversificada y plenamente integrada a los mercados globales, que produce bienes tropicales orientados, principalmente, a la exportación.

La actividad agrícola está basada en unidades productivas empresariales y regiones especializadas, y está integrada por cadenas de comercialización y transformación, las cuales se caracterizan por una eficaz coordinación entre los diferentes eslabones, que producen bienes con alto valor agregado y elevado nivel de calidad.

Ello ha sido posible gracias a un desarrollo educativo generalizado en el medio rural, que garantiza que los agentes adoptan decisiones de calidad en sus actividades económicas, políticas y sociales; a una alta y creciente capacidad científica y tecnológica, que garantiza una alta dinámica innovativa en los procesos productivos agrícolas; y a una amplia, pertinente y oportuna oferta de información, que optimiza las decisiones de las personas y de las organizaciones del sector. Lo anterior está enmarcado en una institucionalidad coherente que propicia un ambiente de certidumbre de derechos y reglas de juego estables, promueve y desarrolla los mercados de bienes y de factores, fomenta un aprovechamiento eficiente y sostenible de la rica y amplia base de recursos naturales con que cuenta el país, y estimula el desarrollo y la disposición del capital humano y organizacional.

La estructuración de la actividad agrícola en conglomerados productivos especializados, genera diversas opciones económicas, agrícolas y no agrícolas, competitivas, eficientes y con un manejo sostenible de los recursos naturales y el medio ambiente. Los diferentes agentes y grupos socioeconómicos

rurales se encuentran articulados a los conglomerados en condiciones de equidad, gracias a instituciones que garantizan el acceso efectivo de estos grupos a distintas oportunidades y recursos productivos. Esta estructuración constituye la base de la transformación de la vida económica y social del campo.

Con el desarrollo y la transformación de la agricultura y del sector rural colombiano, se ha dinamizado la economía de las zonas rurales y estabilizado su vida social y política, permitiéndole a dichas zonas una eficaz inserción en el resto de la economía nacional y, al país, alcanzar un mayor equilibrio regional.

Este desarrollo, acompañado de una activa provisión, directa o por terceros, de infraestructura, servicios y bienes públicos por parte del Estado, equipara en oportunidades y condiciones de vida a los habitantes del campo con los del resto de la sociedad.



**VI. ANALISIS DE
BRECHAS**

VI. ANALISIS DE BRECHAS

Con el fin de facilitar la formulación de las estrategias y las políticas que conduzcan a la visión propuesta, se ha contrastado cada componente de la visión con la correspondiente situación actual, dando lugar así a las denominadas *brechas de desarrollo*. El análisis de las brechas facilita, desde un punto de vista metodológico, la identificación, ordenación y definición de las estrategias y políticas. Con el propósito de facilitar dicho análisis las brechas se han organizado en cuatro grandes temas: económico, mercados, social e institucional, y se presentan en la tabla que aparece al final de este texto. No obstante lo anterior, las mismas brechas se presentan en el Anexo II siguiendo el orden del texto de la visión.

Desde el punto de vista económico, la principal brecha, que el país debe superar para lograr la visión propuesta, es alcanzar una contribución de la agricultura a la economía nacional que corresponda a la que es dable con la eficiente utilización de sus recursos disponibles. En la actualidad dicha contribución se ubica entre 1 y 2 puntos porcentuales por debajo del patrón internacional, que corresponde al nivel de ingreso por habitante que tiene el país. Así, para cerrar esa brecha, en el año 2025, su contribución deberá ser superior en por lo menos 4 o 5 puntos porcentuales, con relación a la que indica el patrón internacional para el nivel de desarrollo que haya alcanzado el país.

Esta brecha a cubrir pasa por una situación intermedia en el 2010, cuando la contribución del sector debería ubicarse, al menos, al correspondiente nivel del patrón internacional. Este periodo de transición requiere que la agricultura logre pasar de una situación de escaso dinamismo y que presenta altos riesgos para la inversión, como se la percibe hoy, a otra en

la que viene recuperando su dinamismo y que, gracias a los acuerdos de paz que estarán en marcha en el 2010, habrá restablecido la confianza de los agentes económicos en el futuro de la agricultura. Estos logros hacen parte de una decisión deliberada del país para promover el desarrollo de la agricultura, como un sector estratégico.

El fortalecimiento de la planeación y de la capacidad técnica, pública y privada, para el diseño de estrategias y políticas es clave para que la transición tenga éxito. Así mismo, en el proceso de modernización de la agricultura y para su inserción exitosa en los mercados, es de importancia estratégica la superación de la actual situación de estancamiento de la capacidad científica y tecnológica del país. En este sentido, una tarea inmediata que deberá estar en pleno desarrollo en el 2010 es la creación de incentivos para motivar a todos los agentes del sistema de innovación tecnológica para generar, apropiar y aplicar los desarrollos tecnológicos requeridos.

En un país de grandes desigualdades como Colombia, cubrir las brechas productivas, tecnológicas y de los mercados, sin atender las necesidades sociales de la población rural, sería un grave error. En lo social la brecha más notoria se ubica en el campo del desarrollo del capital humano y organizacional. El país requiere que el capital humano y, en particular, la educación rural, alcancen en el corto plazo una alta valoración colectiva para avanzar hacia una sociedad del conocimiento. Igualmente, el desarrollo productivo tiene sentido si conduce a una mejora sustancial en las oportunidades y condiciones de vida en el campo, de tal forma que se eliminen sus diferencias con el sector urbano. La superación de los desequilibrios sociales y la adecuada articulación de la población rural a los modernos desarrollos del sector, son esenciales para lograr la estabilidad en toda la sociedad. Así las cosas, la superación de las brechas sociales está estrechamente relacionada con las económicas.

En el campo institucional las brechas son diversas y están centradas, en lo fundamental, en la inestabilidad e incertidumbre de los derechos de propiedad y las reglas de juego, así como en una información incipiente y excluyente que genera decisiones de baja calidad. La modernización, estabilidad y aprovechamiento del potencial de la agricultura colombiana depende mucho de la posibilidad de cerrar brechas institucionales como las indicadas, además de la efectividad del Estado en el suministro de bienes públicos, de la adecuación y articulación de la infraestructura y de la correcta delimitación de las funciones para la gestión de lo público y de lo privado. Por ello, para el logro de la visión propuesta resulta crítico contar con una institucionalidad coherente y estable, que debe estar en plena marcha en el 2010, y que sea capaz de suscitar una dinámica de transformación económica y social virtuosa en el sector rural.

Como se ha señalado, el enfoque de *AgroVisión 2025* encarna el ideal de un desarrollo endógeno de la agricultura y del medio rural, el cual permitirá que la agricultura colombiana despliegue todo su potencial, y genere, con todas sus interrelaciones económicas y sociales, un proceso dinámico de crecimiento y desarrollo. Lo que se espera con la superación de las brechas a través de las políticas y estrategias propuestas, es la puesta en marcha de un proceso de generación de dinámicas virtuosas que supere las dinámicas viciosas que hoy impiden el desarrollo pleno de la agricultura y la adecuada valoración del medio rural por parte de la sociedad colombiana.

A continuación, se presentan las brechas de desarrollo de la agricultura y el medio rural ordenadas por los aspectos económico, mercados, social y nivel de vida y desarrollo institucional.

1. ASPECTO ECONÓMICO

	Situación actual	2010	2025
Participación en el PIB	1 a 2 puntos por debajo del patrón internacional	Al nivel correspondiente con el patrón internacional Crece mínimo 5% anual, si el PIB total crece 3.5%. Los exportables deben crecer 9.6% anual	4 a 5 puntos por encima del patrón internacional
Perfil productivo	Agricultura en transición hacia tropicales	Agricultura en transición acelerada hacia productos y sistemas tropicales y aprovechamiento de la biodiversidad para usos alimentarios y no alimentarios	Predominio de tropicales
Regiones	Poca especialización regional de la producción. Cerca de la cuarta parte de la agricultura nacional está organizada y especializada básicamente alrededor de exportables.	Mediana especialización regional de la producción, especialmente por el aumento de las zonas exportadoras especializadas	Regiones especializadas
Estructura agrícola	Agricultura dispersa con notorios desarrollos en conglomerados	Se han consolidado nuevos conglomerados en exportables y no transables	Conglomerados productivos especializados
Unidades productivas	En general muy poco manejo empresarial. La mayor especialización coincide con el mayor desarrollo empresarial	En el sector exportador hay una entrada dinámica y acelerada de desarrollo empresarial. En el de no transables creciente empresarialización	Empresariales especializadas
Inserción en la economía nacional	Moderada inserción en núcleos aislados	La extensión de los conglomerados ha promovido una mayor inserción en la economía nacional	Eficaz

	Situación actual	2010	2025
Dinámica de la economía de las zonas rurales	Es poco dinámica en comparación con su potencial, con excepción de los conglomerados	La extensión de los conglomerados dinamiza las economías rurales	Las economías rurales son dinámicas
Acceso a recursos productivos y oportunidades	Limitado y restringido a pocos grupos y sectores sociales	No hay discriminación en las posibilidades de acceso a recursos y oportunidades, pero persiste discriminación por capacidades de las personas (educación, capital humano)	Efectivo para los diferentes grupos sociales
Aprovechamiento de la riqueza de recursos naturales	Ineficiente, insostenible y conflictivo	Todavía es bajo (frente al potencial) el aprovechamiento, pero los cambios institucionales inducen mejoras en eficiencia y sostenibilidad	Eficiente y sostenible
Capacidad científica y tecnológica	Mediana y estancada	Mediana pero creciente	Alta y creciente
Dinámica innovativa	Estancamiento innovativo con algunas excepciones	Alta y generalizada motivación de los agentes por la innovación, pero aún existe una limitada oferta de opciones innovativas, en un ambiente de desarrollo institucional favorable a la innovación	Alta dinámica innovativa
Opciones económicas en el campo	La agricultura sigue siendo la fuente principal de empleo en el campo pero se destaca un proceso de diversificación de las fuentes de empleo rural aunque son inestables, precarias y poco competitivas	Creciente aunque limitado desarrollo de opciones económicas y de empleo agrícola y no agrícola, pero eficientes y competitivas	Agrícolas y no agrícolas, competitivas y eficientes.

2. LOS MERCADOS

	Situación actual	2010	2025
Estructura productiva y mercados	Medianamente dinámica y flexible y bastante diversificada pero parcialmente integrada a mercados globales	El sector exportador es muy dinámico, flexible, diversificado y plenamente integrado a mercados globales. El resto de la agricultura registra avances significativos en dinámica y flexibilidad (sobre todo los no transables que crecen al ritmo de la economía) gracias a la profundización de la modernización de los mercados	Muy dinámica, flexible, diversificada e integrada a mercados globales
Perfil comercial	Transición entre sustitución de importaciones a exportadora	Agricultura sustentada en la demanda externa (exportables) y la demanda interna (no transables)	Orientada a exportaciones
Valor y calidad del producto	Escaso desarrollo del valor agregado y calidad muy heterogénea y por debajo de estándares técnicos	Práctica generalizada de acondicionamiento y estandarización de calidad de producto en las zonas de producción	Alto valor agregado y elevada calidad
Mercados de bienes y factores	Son poco desarrollados, informales, incompletos y poco integrados	Se han creado las condiciones institucionales que permiten que se desarrollen e integren los mercados de productos y factores. Los mercados de bienes avanzan más rápido en su desarrollo y los factores avanzan más lentamente. Los logros en infraestructura e información apoyan estos desarrollos.	Desarrollados, completos e integrados

3. ASPECTO SOCIAL Y NIVEL DE VIDA

	Situación actual	2010	2025
Desarrollo educativo	Alto nivel de analfabetismo, bajo grado de escolaridad y precaria capacidad laboral	Hay una elevada valoración social de la educación en el medio rural. Cobertura universal de la educación básica para edades entre los 5 y 16 años en el sector rural. Oferta y uso creciente de servicios de capacitación para el trabajo, adecuados para el medio rural	Desarrollo educativo y de capacitación generalizados en el medio rural
Articulación social	Mediana articulación social a conglomerados y alta exclusión social en el resto de las estructuras productivas	Hay articulación social en los conglomerados productivos. Las políticas son explícitas y efectivas para fomentar procesos de articulación social en otras áreas donde aún no se han desarrollado conglomerados productivos. Las redes son el mecanismo a través del cual se vinculan los pequeños productores a los conglomerados	Grupos sociales articulados a conglomerados en condiciones de equidad
Capital humano y organizacional	Reducción y degradación del capital humano y social agravado por el conflicto. En forma paralela, avanza un proceso de desarrollo del capital organizacional	En proceso de reconstrucción del capital humano y social, y consolidación del capital organizacional	Desarrollo y aprovechamiento
Equilibrio entre regiones	Manifiestos desequilibrios regionales	El ambiente institucional, la provisión de bienes públicos y los desarrollos productivos y de mercados generan una dinámica que reduce los desequilibrios regionales	Equilibrio regional

	Situación actual	2010	2025
Oportunidades y condiciones de vida en el campo	Amplia brecha frente a las condiciones urbanas	Las mejoras en las condiciones de vida en el campo facilitan el proceso de cierre de las brechas frente a las condiciones urbanas	Se equipara con el resto de la sociedad
Vida social y política del campo	Inestable y de alto riesgo político, y con notables desequilibrios sociales	Los acuerdos políticos surgidos de la negociación del conflicto se están implementando. Ha mejorado la certidumbre política que se refleja en mayor estabilidad social pero subsisten desequilibrios sociales y los problemas sociales heredados de los conflictos.	Estable

4. DESARROLLO INSTITUCIONAL

	Situación actual	2010	2025
Derechos y reglas de juego	Inestabilidad e incertidumbre	Ciertas y estables	Ciertas y estables
Institucionalidad	Incoherente e incompleta	Coherente	Coherente
Coordinación en las cadenas	Grado incipiente de coordinación, con pocas excepciones (banano, flores y azúcar)	Eficaz coordinación en los exportables y avances significativos en no transables	Eficaz coordinación
Optimización de decisiones	No son óptimas	Creciente optimización de las decisiones por el desarrollo de la institucionalidad	Son óptimas
Calidad de las decisiones	Baja calidad de las decisiones económicas, políticas y sociales	Avances significativos en sistemas de información, conectividad, educación y certidumbre institucional generan mejor calidad de las decisiones	Decisiones de calidad en lo económico, político y social

	Situación actual	2010	2025
Oferta de información	Incipiente y excluyente	Se dispone de un arreglo institucional que garantiza la generación de información oportuna y de alta calidad para apoyar las decisiones de los agentes, pero aún no satisface las necesidades de los mismos y el acceso aún no es universal	Amplia, pertinente, oportuna y de acceso universal.
Provisión de infraestructura, servicios y bienes públicos	Es precaria y no integral, no responde a una visión integral y coordinada de desarrollo, discrimina y, en zonas más pobres, se hace en respuesta a conflictos y presiones políticas.	El Estado en todos sus niveles y de acuerdo con sus competencias, es muy activo en la provisión de estos factores porque: 1) tiene una visión clara de desarrollo de la agricultura, 2) hay una conciencia de la sociedad sobre el papel estratégico de la agricultura en el desarrollo del país, 3) hay apoyo político integral resultado de un acuerdo social.	Activa provisión por parte del Estado
Dinámica de transformación (económica y social del campo)	Procesos no articulados que generan círculos viciosos (perversos) de transformación	Predominan la dinámicas de transformación virtuosas del medio rural (incluyente). Operan mecanismos institucionales que compensan dinámicas viciosas (perversas) que aún subsisten	Basada en procesos (conglomerados) que generan una transformación virtuosa.



**VII. PRINCIPIOS
DE AGROVISION**

VII. PRINCIPIOS DE AGROVISION

Los principios de *AgroVisión Colombia 2025* son aquellas concepciones fundamentales acerca de los aspectos de la economía, la política, las instituciones y la ética social, que ayudan a sustentar la visión que aquí se formula para la agricultura colombiana y el medio rural.

Estos principios constituyen un sistema conceptual, coherente y completo, que debe, de una parte, orientar el cambio de la situación actual de la agricultura y, de otra, guiar en forma permanente la formulación y ejecución de las estrategias y políticas para promover el desarrollo sectorial durante los próximos 25 años. Por tanto, la concreción de estos principios y el compromiso de la sociedad con los mismos se constituyen en condición necesaria para el logro de la *AgroVisión*.

A continuación, se presenta el enunciado de cada principio y se hace una breve sustentación del mismo.

1. La agricultura^{2/}, como actividad productiva y comercial, sustenta la vida económica y social del medio rural.

Es un hecho universal y reconocido que en las primeras etapas del desarrollo la agricultura constituye el eje fundamental de la vida de las sociedades, pero a medida que éstas alcanzan mayores niveles de progreso técnico y bienestar material, las actividades agrícolas, aunque siguen avanzando igual que los otros sectores económicos, reducen su participa-

^{2/} Los enunciados de los diferentes principios no pretenden tener un carácter universal, sino que los mismos tienen una aplicación específica en la agricultura y en el medio rural de Colombia.

ción dentro del conjunto de las actividades económicas de la sociedad. Lo mismo ocurre con la población que depende de la agricultura. Pero estos hechos, no diezman en ningún caso el valor fundamental derivado de la necesidad esencial de subsistencia de los seres humanos, que representa la agricultura para la vida económica, política y cultural, en cualquier sociedad, sea cual sea su nivel de desarrollo.

De otra parte, a medida que avanza la transformación económica y social, la estructura productiva del medio rural se vuelve cada vez más compleja y diversificada, gracias a los crecientes eslabonamientos que desarrolla la agricultura con otras actividades económicas, por lo que la dinámica de éstas depende cada vez más de la dinámica agrícola. Tales son los casos del comercio y el transporte de productos e insumos agrícolas, los servicios personales y la manufactura de primera transformación. Esto resalta el papel fundamental de la agricultura incluso en las posibilidades de creación de opciones no agrícolas de producción y empleo en el medio rural. Así, independientemente del nivel de desarrollo económico que haya alcanzado una sociedad, la configuración de la estructura económica y social de su medio rural está determinada, en lo fundamental, por sus actividades productivas agrícolas.

2. El crecimiento agrícola se fundamenta en el uso óptimo del potencial productivo de la biodiversidad y demás recursos naturales.

Básicamente, existen tres formas para promover el crecimiento de la producción en condiciones de mercados competidos: políticas comerciales directas, economías de escala y ventajas comparativas. A largo plazo, el crecimiento impulsado por las primeras, por lo general, es espurio, no es sostenible y no, necesariamente, mejora el bienestar de la sociedad. Por su parte, el crecimiento basado en el desarrollo de economías de escala

sectoriales, aunque es auténtico y sostenible, cuando éstas responden a condiciones no competitivas de mercado, generan inequidad social y pérdidas de bienestar. Por último, el crecimiento sustentado en las ventajas comparativas, o sea, el que responde al uso óptimo de los recursos en función de las dotaciones y productividades relativas de los mismos, se torna sólido, eficiente, sostenible y es generador de bienestar social.

La principal fortaleza que tiene Colombia para la producción agrícola radica en su amplia, rica y variada base de recursos naturales y su biodiversidad, a lo cual se suma una oferta, relativamente, abundante de mano de obra. Por tanto, para que el país pueda lograr un crecimiento legítimo, su estrategia de desarrollo agrícola y rural debe estar dirigida a promover, mediante el aprovechamiento de sus recursos naturales, todas aquellas actividades productivas donde el país posee ventajas comparativas y a desarrollar, en las mismas, economías de escala y de especialización.

3. La viabilidad del crecimiento sostenido de la agricultura radica en el conocimiento, cuidado y manejo de la biodiversidad y demás recursos naturales.

El territorio colombiano está dotado de una riqueza natural que constituye un verdadero privilegio y una fuente de ventajas comparativas que el país debe saber aprovechar, para poder alcanzar sus objetivos de progreso económico y bienestar social. Sin embargo, dada la fragilidad que caracteriza a los ecosistemas tropicales, un manejo descuidado de los mismos conduce, con mayor facilidad, al deterioro y empobrecimiento de los recursos naturales y de la biodiversidad, y dado que éstos constituyen la base que determina la viabilidad de la agricultura como actividad económica, el potencial de crecimiento de la misma, necesariamente, se irá agotando.

Por lo anterior, para el país es imperiosa la necesidad de desarrollar las condiciones institucionales y culturales, que permitan tanto disponer del conocimiento de sus recursos naturales como fomentar su aprovechamiento de un modo compatible con la conservación de los mismos. Dichas condiciones se sustentan, fundamentalmente, en la existencia de una alta valoración social de los asuntos ambientales, la cual da el soporte para mantener un elevado compromiso social con el desarrollo de: el conocimiento científico y tecnológico de los recursos, la normatividad para reconocer derechos, regular el uso y definir la protección de los recursos naturales, y las capacidades de los agentes del sector para valorar y aprovechar eficientemente los recursos, y respetar y acatar las normas ambientales.

4. La agricultura tiene en sí su propia fuerza de crecimiento y toda la sociedad a ella vinculada tiene por derecho propio participación en los beneficios de dicho crecimiento

El creciente interés de la humanidad por consumir bienes agrícolas e industriales que respondan no sólo al deseo de diversificar el consumo, sino también a sus preocupaciones sobre salud, cuidado del medio ambiente y protección de los recursos naturales, resaltan la importancia de las reservas de biodiversidad para satisfacer esos requerimientos. Demandas semejantes se presentan en relación con las características técnicas que deben satisfacer los procesos productivos.

Al mismo tiempo, los actuales desarrollos científicos y tecnológicos, al aumentar la información y el conocimiento de los consumidores, refuerzan la demanda de los atributos antes mencionados en sus consumos de bienes y servicios, al tiempo que generan la tecnología para que los procesos productivos puedan satisfacer dichas demandas. Además, tales desarrollos científicos ofrecen mejores posibilidades para identificar, carac-

terizar y valorizar los recursos naturales disponibles, aspecto que es de particular importancia en el caso colombiano.

Para un país como Colombia, cuyas riquezas en recursos biológicos lo ubican en el tercer lugar en biodiversidad en el mundo, las tendencias de la demanda mundial y del desarrollo científico y tecnológico, colocan a su sector agrícola en capacidad para desempeñar un papel activo en la dinámica de crecimiento económico y de progreso social del país. Para realizar en forma eficiente ese potencial es necesario que su desarrollo productivo se sustente en la adecuada valoración y aprovechamiento de los recursos naturales disponibles, induciendo, así, una dinámica generada desde su interior.

De otra parte, los análisis de la experiencia internacional llaman la atención acerca de la íntima relación que hay entre equidad social, crecimiento y estabilidad, cuando la primera se explica por el carácter socialmente incluyente del modelo de desarrollo.

El grado de inclusión social del desarrollo en una sociedad es el resultado de la forma como concurren, por una parte, el carácter endógeno del desarrollo productivo, sustentado en las ventajas comparativas emanadas de la disponibilidad de mano de obra y recursos naturales; por otra parte, las capacidades de los individuos para el ejercicio pleno de sus derechos, derivadas de la suficiente, adecuada y generalizada provisión por parte del Estado de los bienes, servicios e instituciones que crean y fortalecen esas capacidades; y, por último, el marco institucional que determina el alcance y el contenido de los derechos individuales. En el medio rural, la adecuada concurrencia de esos factores da el soporte a un desarrollo agrícola socialmente incluyente, en el sentido de que la forma como queda vinculada la población rural a la estructura productiva e institucional es la que promueve una distribución más justa y equitativa de las oportunidades y los frutos del desarrollo. La condición de *inclusión social* implica, en conse-

cuencia, que la equidad social se garantiza por la capacidad y las posibilidades efectivas que tienen los individuos para el ejercicio pleno de sus derechos en lo productivo, en lo político y en lo cultural, y no sólo por los alcances de la política social.

El pleno despliegue del potencial productivo del sector rural y el aprovechamiento de las oportunidades de desarrollo en condiciones de equidad social, requiere el adecuado reconocimiento, en la construcción y evolución institucional del país, de las particularidades propias de la agricultura y el medio rural. Ello, supone la participación efectiva de los diferentes sectores sociales del medio rural en los procesos de construcción institucional, mediante el desarrollo de sus organizaciones económicas, políticas y sociales y de su capacidad para influir en las decisiones públicas. El marco institucional así construido favorece el desarrollo óptimo de la producción, facilita la democratización de la sociedad rural y promueve la solidaridad social.

5. La organización de la producción agrícola responde a la dinámica de un mercado globalizado

El mercado es el mecanismo más idóneo para orientar las decisiones de asignación de los recursos económicos, ya que puede ofrecer un principio eficiente de libertad recíproca en las relaciones entre productores y consumidores: los productores tienen el derecho a vender sus productos en los mercados más lucrativos, y los consumidores a abastecerse donde pueden obtener la mayor utilidad por lo que gastan. Esto supone que para garantizar que los recursos disponibles se asignen a las actividades que pueden ofrecer el mayor rendimiento social, es necesario que las reglas económicas promuevan un ambiente de libertad de los mercados.

La progresiva globalización de los mercados, junto con los avances en tecnología y comunicaciones, están facilitando las

transacciones de todo tipo de bienes sin importar la distancia, y tienden a superar los obstáculos naturales que imponen límites geográficos a las posibilidades de intercambio de bienes y servicios. Ello implica que se ha agotado el concepto de mercado restringido al ámbito nacional y se impone el de mercados globales.

Los mercados de bienes agrícolas no escapan a esa realidad. Como consecuencia, la producción de dichos bienes se ve obligada a enfrentar la competencia y las oportunidades en mercados globales, los procesos productivos, a afrontar la creciente interdependencia con los demás procesos que intervienen en las cadenas de producción y distribución, y los agricultores, a superar la relativa autonomía e independencia que los ha caracterizado. Así, la organización de la producción agrícola debe ajustarse a estas nuevas circunstancias que emanan de los cambios en las condiciones de los mercados, definiendo su orientación a mercados globales, ajustando su tecnología según los requerimientos del resto de la cadena productiva y adoptando los mecanismos de coordinación con los diferentes agentes de la cadena.

6. Para el desarrollo de la producción agrícola el acceso a la tierra se aborda desde la perspectiva de su uso productivo y no solo de la propiedad

Aunque la tierra representa el factor característico de la producción agrícola, para su realización, ésta requiere, desde el punto de vista técnico, del concurso de otros factores como el capital y el trabajo y, desde el punto de vista económico, de la operación eficiente de los mercados de factores para que los procesos de producción puedan disponer y acceder a ellos en las condiciones que lo requieren.

El nivel de desarrollo de los mercados de factores determina la facilidad con la que los proyectos productivos acceden

al uso de los mismos. En el caso de la tierra, la forma como las instituciones jurídicas definen y protegen los derechos de propiedad determina en buena parte la eficiencia del funcionamiento del mercado de este factor, al permitir el desarrollo de diversas opciones de acceso, como el arriendo y las diferentes formas de compañía, además de la propiedad misma. El grado de diversidad de opciones de acceso a la tierra facilita el desarrollo de la producción agrícola, en la medida en que la forma de acceso se puede adaptar a la conveniencia financiera y a la duración de los ciclos económicos de la producción.

Las distorsiones y la falta de desarrollo del mercado de la tierra, por lo general, se explican por la falla de las instituciones económicas y jurídicas para garantizar transparencia y seguridad a los derechos de propiedad en las transacciones de derechos sobre la tierra, lo cual genera incertidumbre para las partes en la preservación de sus intereses. En consecuencia, lo anterior lleva a que la realización de proyectos e inversiones de mediano y largo plazos en la agricultura queden condicionados al acceso a la tierra por medio de la propiedad, y al mismo tiempo, su desarrollo queda limitado por las propias restricciones presupuestales del propietario o por sus respectivas posibilidades de acceso a los demás mercados de factores.

Así, la creación de riqueza a través de la producción de bienes y servicios proviene de las condiciones de *uso productivo* de los factores y no del ejercicio de la *propiedad*. Por tanto, lo que es indispensable para llevar a cabo el proceso productivo es el acceso al uso de los servicios de los factores y no, necesariamente, de disponer de la *propiedad* sobre los mismos. La propiedad de cualquier factor lo que genera, en esencia, es el derecho de su titular a obtener una remuneración por la contribución de los servicios productivos del mismo a la generación de riqueza.

7. La efectividad de las políticas sociales en el medio rural radica en garantizar la distribución equitativa de los factores que determinan las capacidades individuales de la población.

Las experiencias exitosas de desarrollo, como las asiáticas, destacan que es la interacción entre las capacidades individuales y el marco de oportunidades efectivas lo que determina las posibilidades de prosperidad y de movilidad económica y social en una comunidad. Por el contrario, diversas experiencias de reforma agraria en el mundo que se orientaron, esencialmente, a redistribuir la propiedad de la tierra no lograron los objetivos de transformar las condiciones de bienestar de los beneficiarios, ni lograron mejorar la distribución del ingreso, pues no actuaron sobre las capacidades de quienes recibieron la tierra en propiedad. El contraste entre esos tipos de experiencias, muestra que la propiedad sobre activos físicos es un recurso instrumental insuficiente y menos efectivo para garantizar el acceso a ingresos, que las capacidades de las personas para generarlos. De igual forma, la redistribución de los mismos es menos eficaz que la redistribución de las capacidades para alcanzar mayor equidad en la distribución de los derechos económicos en la sociedad. En conclusión, si bien la posesión de activos económicos constituye una fuente importante de generación de ingresos para los individuos, finalmente son sus capacidades individuales las que sustentan con mayor solidez la cuantía y la regularidad de los flujos de ingreso a lo largo de su ciclo de vida.

En este orden de ideas, la amplitud de las oportunidades económicas y sociales que tiene cada persona para promover su bienestar, depende cada vez más de sus propias capacidades individuales derivadas de la educación, el estado de salud y las aptitudes naturales, así como de las posibilidades reales que tiene para desarrollarlas y lograr con ellas sus objetivos de progreso y bienestar.

Así, las garantías de acceso a los medios que permiten el desarrollo de las capacidades económicas, sociales y políticas de los individuos, junto con un marco institucional que asegure transparencia e igualdad en las condiciones de acceso a los mercados de bienes y de factores, constituyen la base fundamental para promover las capacidades de la población rural y garantizarle igualdad de oportunidades frente al resto de la población.

Lo anterior, no exime al Estado de su compromiso con la equidad social, ni de su potestad de afectar la distribución de los activos económicos, cuando por razones de justicia social y, eventualmente, de estabilidad política, su intervención sea necesaria y justificable.

8. Para promover el crecimiento de la producción agrícola el Estado debe centrar su acción en la formulación y aplicación de políticas sobre normalización, regulación y protección de derechos; en la financiación de bienes públicos para el desarrollo económico y social; en la identificación, realización y provisión de servicios estratégicos que permitan ampliar y aprovechar las oportunidades para el crecimiento de la producción; y en la formulación y aplicación de políticas para corregir distorsiones en el mercado.

En el debate académico y público, hasta hace muy poco tiempo, predominaba un enfoque antagónico acerca de la función del Estado y del mercado para orientar el desarrollo económico y social. Sin embargo, recientemente ha ganado preeminencia una opción más pragmática que valora el aporte de cada uno de ellos a la dinámica y la calidad del desarrollo,

y reconoce la necesidad de una relación complementaria entre Estado y mercado. Bajo esta nueva perspectiva, y sobre todo en sociedades en vía de desarrollo, en las cuales el marco institucional no es favorable a una dinámica de progreso de la agricultura, el Estado debe asumir una actitud proactiva orientada a corregir los obstáculos y a crear las condiciones que promueven el desarrollo y el funcionamiento eficiente de los mercados.

En este sentido, el papel del Estado es fundamental, en primer lugar, en la clarificación y protección de los derechos de propiedad, por cuanto estas constituyen una condición necesaria para la viabilidad de los intercambios y de las transacciones en la sociedad; en segundo lugar, para garantizar la suficiente producción de bienes públicos y corregir las externalidades sociales propias de ciertas actividades privadas, lo cual es indispensable para poder lograr una mayor eficiencia social en la asignación de los recursos; y, en tercer lugar, para desarrollar los servicios estratégicos en los que el sector privado no invertiría suficientes recursos, pero que son necesarios para ampliar las oportunidades de desarrollo para toda la sociedad. De esta manera el Estado cumple una función fundamental para la viabilidad, la eficiencia y la profundización de los mercados.

Lo anterior, no implica que el Estado, necesariamente, tenga que asumir el papel de ejecutor directo y exclusivo, sino que puede recurrir a otros agentes que sirvan como instrumento de ejecución de algunas de sus funciones, sin menoscabo de la responsabilidad que le corresponde al Estado sobre el cumplimiento de las mismas, abriendo paso, así, a un nuevo concepto de la institucionalidad para el desarrollo.

9. La dinámica productiva y comercial es responsabilidad del sector privado, cuyas decisiones deben ser eficientes y socialmente óptimas.

Como se establece en el principio 5, la eficiencia de la economía, desde el punto de vista privado, es promovida por los mecanismos competitivos del mercado. Por su parte, de acuerdo con el principio 8, al Estado mediante su acción proactiva, es a quien corresponde promover el funcionamiento socialmente eficiente del mercado mediante las regulaciones, la provisión de bienes públicos y la corrección de externalidades. En este contexto, la eficiencia de uso de los recursos depende de la calidad de las decisiones de los agentes económicos.

El agente económico, llámese sector público o privado, mejor capacitado para ejercer la asignación de los recursos, es aquel que tiene los incentivos para perseguir la eficiencia y asumir el riesgo y, además, que se encuentra en la mejor ubicación para identificar, juzgar y apreciar las circunstancias que rodean la asignación de los recursos y, por ende, tomar las mejores decisiones en relación con el uso de los mismos y el desarrollo de la producción.

En este sentido, el sector privado es el agente económico que tiene el incentivo de los beneficios para perseguir la eficiencia en la producción y, además, es el que está en contacto directo con las circunstancias de la producción y puede decidir al respecto en forma descentralizada. Es por estas razones que el sector privado es el que debe asumir la responsabilidad por las decisiones de asignación de recursos que definen la dinámica productiva y comercial en el proceso de desarrollo.

10. El desarrollo de la agricultura y el medio rural constituyen un propósito nacional como factor fundamental para impulsar el progreso y el bienestar del país.

Como se establece en el primer principio, el desarrollo de la agricultura está ligado a un proceso de creciente complejidad de sus vínculos con otras actividades, lo que resalta su potencial para inducir transformaciones sociales y progreso económico general. Por otra parte, en el principio 4, también se ha hecho referencia a la capacidad de desarrollo endógeno de la agricultura Colombiana, para aportar a la transformación de la vida económica, social, política, cultural y ambiental en el país, y mejorar así la calidad de vida y el bienestar de toda la sociedad. Bajo las actuales circunstancias que vive Colombia, muchas de cuyas soluciones, necesariamente, pasan por procesos que involucran a la sociedad rural en todos sus ámbitos, el desarrollo de la agricultura y el medio rural adquieren la relevancia suficiente para que el país en su conjunto aprecie su valor estratégico para poder lograr una mayor estabilidad social y política, dinamizar la economía y acrecentar el bienestar de la población.

La valoración que la sociedad colombiana otorgue a la agricultura y el medio rural constituyen la base para que la búsqueda decidida de su desarrollo futuro adquiera el carácter de un proyecto nacional compartido, que haga posible la igualdad de oportunidades de la población rural y equipare sus condiciones de vida con las del resto de la sociedad.

11. Una visión nacional compartida de lo rural sólo es viable a partir de la participación efectiva de la sociedad rural en las instancias de poder

Aunque en Colombia ha habido un amplio desarrollo de instituciones de representación política, económica y social de diferentes sectores que integran la sociedad rural, las mismas se caracterizan por representar más los intereses gremiales relacionados con la producción que los intereses de carácter público de la sociedad rural en su conjunto. Así, la interlocución del sector rural con las diferentes instancias de poder y decisión se limita, en lo fundamental, a los asuntos económicos que afectan en forma directa los intereses de los gremios organizados, y poca relevancia alcanzan los temas sociales que incumben a la mayoría de los habitantes del campo.

La construcción institucional que permita promover un proceso de desarrollo agrícola y del medio rural que equipare las capacidades y las oportunidades de la población rural con las del resto del país, implica desplegar un concepto de participación efectiva en las instancias de decisión que trascienda la representación específica de los intereses del sector rural, y que cobije los intereses sociales del conjunto de la población rural. Ello supone la realización de un gran esfuerzo participativo de parte de la sociedad rural, para generar el tipo de organización con el poder suficiente para promover sus objetivos e intereses frente al resto de la sociedad y capaz de garantizar la efectividad política de sus actividades.



**VIII. ESTRATEGIAS
Y POLITICAS PARA
ALCANZAR LA VISION**

VIII. ESTRATEGIAS Y POLITICAS PARA ALCANZAR LA VISION

La estrategia de *AgroVisión Colombia 2025* consiste en dotar a los agentes económicos y sociales del medio rural, a través de la educación, el desarrollo tecnológico y la información, de las condiciones y capacidades individuales y colectivas necesarias para alcanzar los objetivos de la visión propuesta. Esta estrategia supone, además, establecer las condiciones generales apropiadas en cuanto a contexto macroeconómico, desarrollo de la infraestructura física y, muy especialmente, de ambiente institucional.

A. Condiciones generales

La agricultura tiene una capacidad considerable para apoyar un desarrollo general del país más sólido, equilibrado y equitativo, la cual en buena parte ha sido desaprovechada por las características del modelo de desarrollo implementado en las décadas anteriores. La propuesta de desarrollo que supone la *AgroVisión 2025* destaca la inconveniencia de un crecimiento basado en subsidios y protección y las ventajas de uno que esté sustentado en el aprovechamiento de las ventajas comparativas del país.

De acuerdo con la experiencia propia del país y de la internacional, las posibilidades de lograr un desarrollo exitoso del sector agrícola están ligadas a la calidad de las condiciones generales para el desarrollo, las cuales están definidas por un apropiado ambiente macroeconómico (sobre todo en materia cambiaria), el desarrollo de la infraestructura de vías y comunicaciones y la existencia de un adecuado marco institucional.

1. Las condiciones macroeconómicas

La política económica estará orientada a establecer las condiciones institucionales que permitan consolidar el modelo de inserción internacional y asegurar tanto la estabilidad económica como la consistencia en sus fundamentos y en sus instrumentos, con el fin de promover de manera simultánea la eficiencia en el uso de los recursos de la economía en su conjunto y la mayor equidad social.

Así, la responsabilidad principal del Estado, en cuanto al manejo macroeconómico, se debe orientar expresamente a crear un ambiente de neutralidad entre sectores; en cuanto a las políticas de crecimiento, a facilitar a los agentes el acceso a los factores, a promover el desarrollo organizacional y a estimular la cooperación; y, en cuanto al desarrollo social, a garantizar a los individuos la igualdad en las capacidades y en las oportunidades.

Para lograr lo anterior, y dadas las circunstancias que, actualmente, vive la economía colombiana, las prioridades de la política deben apuntar a impulsar el crecimiento económico y la generación de empleo, en un marco de mayor justicia y equidad social, para lo cual es fundamental lograr el equilibrio fiscal, corrigiendo los problemas estructurales del gasto público; acometer las reformas básicas que den la flexibilidad necesaria a los mercados de trabajo y de capital, adelantar la reconstrucción de la infraestructura física y el desarrollo del capital humano, social y organizacional, minimizar la inestabilidad e incertidumbre en materia económica, y atenuar los desequilibrios sociales y regionales.

2. Las condiciones de infraestructura

Dada la importancia de la dotación y la calidad de la infraestructura física en la viabilidad de los procesos de estructuración de los conglomerados productivos especializados, el Estado debe

asegurar la provisión de la infraestructura necesaria para integrar la agricultura y el sector rural a los mercados internos y externos y facilitar el acceso equitativo de los habitantes rurales a los servicios sociales básicos. En este proceso los entes regionales y territoriales tienen una responsabilidad fundamental.

De otra parte, es necesario diseñar e implementar nuevos y mejores mecanismos de intervención que promuevan la capitalización de las zonas rurales, mejorando los activos para la producción. Tales mecanismos deben estar enfocados hacia productos y procesos estratégicos y ser equitativos en cuanto a condiciones de acceso.

3. El desarrollo institucional

Los cambios institucionales que ha de acometer el país deben apuntar a establecer las condiciones culturales y normativas que permitan facilitar el desarrollo endógeno del sector rural y garantizar el desempeño eficiente y equitativo de la agricultura, creando mercados más eficientes, más dinámicos y más completos, con una mayor movilidad de los factores, sobre todo del trabajo, y creando más y mejor capital social. En cuanto a las culturales, por medio de procesos que fortalezcan y amplíen los radios de confianza y reciprocidad en la sociedad; que promuevan una cultura de respeto a los derechos y de responsabilidad ciudadana tanto en las actividades individuales como en las colectivas; que incorporen mejores y más efectivos mecanismos de control social y ciudadano y promuevan las actitudes y los valores que favorecen la cooperación social; y que, por tanto, reduzcan los costos de transacción en las actividades económicas, sociales y políticas que realizan los ciudadanos en el sector rural.

Por su parte, los desarrollos normativos deben ocuparse tanto de la clarificación y normalización de los derechos económicos en general, y, particularmente, los de propiedad, como de la instauración de los mecanismos institucionales para asegurar la protección de todos los derechos a través de siste-

mas de incentivos y sanciones pertinentes y eficaces; también, de instituir las reglas que promuevan la competencia creadora de valor y que desalienten las actitudes especulativas y rentísticas de los agentes.

Todo lo anterior implica que la sociedad colombiana se apropie y haga suya la visión sobre la vida en el campo que propone *AgroVisión Colombia 2025* y que exista una amplia representación de los intereses de la población rural en todas las instancias de poder político de la Nación. También, que el Estado consolide y fortalezca el proceso de descentralización política y administrativa y que promueva e incentive la formación de redes y el desarrollo de las diferentes modalidades de organización económica, política y social en el sector, en especial, la promoción de alianzas y la cooperación entre pequeños productores. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural debe asumir el liderazgo para adelantar las transformaciones institucionales necesarias antes señaladas a través de la presentación de un proyecto de *Ley General* para el desarrollo de la agricultura fundamentada en *AgroVisión*. Esta iniciativa debe incluir un proceso socialmente iterativo de revisión y actualización de la normatividad institucional, relacionada con el sector rural.

B. AREAS ESTRATÉGICAS

Dadas las condiciones generales para el desarrollo de la agricultura, las posibilidades de alcanzar niveles altos de crecimiento en condiciones de equidad social dependen de las capacidades de las personas, en cuanto agentes sociales, para definir y lograr sus objetivos de progreso y bienestar, mediante la correcta identificación, evaluación y aprovechamiento de sus respectivas opciones y oportunidades. Dichas capacidades están determinadas, fundamentalmente, por la educación y el conocimiento.

En consecuencia, para la concepción de *AgroVisión* se han definido como estratégicas las áreas de educación, desarrollo

tecnológico e información. Así, estas áreas estratégicas se orientan a fortalecer las capacidades de los individuos, mediante la educación, y a proveerlos, por medio de oferta tecnológica y de información, de las condiciones más adecuadas para que sus decisiones sean de la más alta calidad y óptimas para lograr sus aspiraciones de progreso y bienestar.

1. Educación

a) La estrategia

El logro de la *AgroVisión* implica que la educación en el campo alcance un desarrollo generalizado, que transmita los valores humanos y sociales que produzcan habitantes rurales responsables y solidarios frente a la sociedad, y al campo le permita contar con un acervo creciente de capital humano, mejor educado y más capacitado, equiparando en oportunidades educativas a los habitantes del campo y de la ciudad. Ello refleja la alta valoración que la sociedad le concede a la educación rural, así como el compromiso de los ciudadanos con el control efectivo sobre el sistema educativo.

Lo anterior, se logra gracias a una activa provisión pública de servicios de educación, que asegura la cobertura universal de la educación básica en el medio rural, de manera que ya no se produzcan nuevos analfabetas.

b) La política

El Estado, en todos sus niveles, debe cumplir un papel activo para el desarrollo educativo del medio rural, proveyendo los recursos y medios necesarios tanto para garantizar la oferta, como para facilitar el acceso a la educación, mediante programas de subsidio a la demanda. En particular, a las entidades territoriales corresponde la responsabilidad fundamental por el desarrollo de los servicios de educación en sus ámbitos territoriales.

Para elevar la calidad de la educación, el Estado hará una inversión pública creciente para la formación de docentes y el mejoramiento de su calidad; ofrecerá incentivos a los mejores establecimientos (urbanos y rurales) para que asuman la gestión de programas educativos en las zonas rurales; realizará una creciente inversión en programas de tecnología educativa y apoyará las actividades de adaptación de esas tecnologías al medio rural; fomentará el aprendizaje de otros idiomas; implementará sistemas de evaluación periódica y de seguimiento al desempeño de los establecimientos educativos con divulgación pública de los resultados; y asignará recursos públicos por indicadores de calidad, eficacia y efectividad de los establecimientos educativos.

Como una forma de conseguir que la educación rural sea, efectivamente, un medio para promover la igualdad de oportunidades, el Estado cumplirá un papel muy activo en la provisión de la infraestructura y la tecnología de comunicaciones e informática en el medio rural.

Para elevar el nivel de capacitación en competencias laborales, el Estado promoverá fondos competitivos para el fomento de programas de educación rural no formal y de capacitación para el trabajo, y apoyará la implementación de tecnologías educativas no presenciales.

De otra parte, se fortalecerán los programas de fomento a la educación avanzada en el exterior y se diseñarán mecanismos para garantizar su retorno al país.

2. Ciencia y tecnología

a) La estrategia

En materia de ciencia y tecnología, para alcanzar la visión propuesta, el país ha de desarrollar una institucionalidad coherente, que le permita al sector agrícola contar con un siste-

ma de ciencia y tecnología agroindustrial coordinado, dinámico, flexible y eficiente, enfocado a la demanda; que se encuentre fortalecido presupuestalmente gracias a la activa provisión de recursos por parte del Estado, a un alto compromiso del sector privado con el desarrollo tecnológico, y a una eficaz vinculación con las redes e instituciones internacionales de ciencia y tecnología agropecuaria. En consecuencia, el sistema debe contar con una alta y creciente capacidad científica y tecnológica que genere una acelerada dinámica innovativa y un creciente conocimiento de la biodiversidad y demás recursos naturales con que cuenta el país. En estas condiciones, el sistema nacional de ciencia y tecnología agroindustrial, estará en capacidad de sustentar el aprovechamiento competitivo y sostenible del trópico y de su biodiversidad.

b) La política

Para desarrollar la concepción estratégica antes enunciada, es prioritario acometer la estructuración efectiva del sistema de ciencia y tecnología agrícola y agroindustrial, incorporar al sistema un esquema de transferencia de tecnología que garantice el acceso de los pequeños productores a las innovaciones tecnológicas, y establecer un mecanismo de seguimiento y evaluación de impacto del sistema.

Asimismo, deberá mantenerse la inversión pública en investigación y desarrollo tecnológico en un nivel equivalente a, por lo menos, 2.5% del PIB agrícola, y revisar y ajustar los mecanismos parafiscales existentes.

La alta dinámica innovativa del sector supone, entre otras cosas, garantizar una creciente formación y promoción del capital humano para la investigación y el desarrollo tecnológico, con especial énfasis en áreas y productos estratégicos asociados a bienes y sistemas productivos tropicales; desarrollar la normatividad sobre derechos de propiedad intelectual de acuerdo con las tendencias y avances que en estas mate-

rias se dan en el mundo; diseñar y poner en marcha incentivos eficaces a la inversión privada en ciencia y tecnología; crear fondos de capital de riesgo para fomentar la innovación en procesos y productos; promover la descentralización regional del sistema de investigación y desarrollo, con énfasis en organizaciones especializadas en transferencia de tecnología y extensión rural; y fomentar la cooperación y las alianzas entre el sector público y privado y de estos con los sistemas internacionales.

3. Información

a) La estrategia

El país debe estructurar un arreglo institucional que, mediante una adecuada regulación de derechos de propiedad y la activa provisión de infraestructura de servicios públicos y de comunicaciones e información por parte del Estado, le permita al sector agrícola contar con un sistema estable, caracterizado por su capacidad para generar información especializada, dinámica, flexible, amplia, pertinente, oportuna y de acceso universal y capaz de aprovechar en forma eficaz las nuevas tecnologías de información. Lo anterior implica que el sistema debe tener solidez presupuestal y técnica, operar en forma técnicamente independiente, coordinada y articulada, y estar organizado a través de redes, con el fin de garantizar facilidades de acceso y sustentar la innovación permanente en la oferta y el uso de la información.

b) La política

Para desarrollar la concepción estratégica antes enunciada, es indispensable comenzar por estructurar y poner en operación un Sistema Integrado de Información para el Sector Agroindustrial (SIISA) conformado por organizaciones especializadas en la producción, procesamiento y difusión de la información necesaria para que los agentes estén en capaci-

dad de optimizar sus decisiones y el sector rural de transformar su dinámica económica y social.

Por otra parte, se diseñarán e implementarán incentivos que estimulen tanto la vinculación del sector privado al sistema de información, como la estructuración y el desarrollo de redes, además, incentivos que promuevan la capacitación universal en el acceso y uso básico de la información y que la faciliten en procesos especializados.

Con el fin de que se ofrezcan las bases para ampliar y democratizar el sistema de acceso y uso de la información, el Estado deberá ser muy activo en la ampliación de la cobertura de servicios públicos y de comunicaciones.

No obstante, la necesidad de que el Estado asuma un papel preponderante en el desarrollo, mantenimiento y consolidación del sistema de información (SIISA), es indispensable garantizar la independencia técnica del mismo. En aquellos casos en los que la información tenga un carácter oficial, la misma deberá estar sustentada en criterios técnicos.

Asimismo, el sistema debe proveer las condiciones que permitan revisar, desarrollar y refinar metodologías, así como establecer un mecanismo de seguimiento y evaluación de impacto del sistema.

C. POLÍTICAS COMPLEMENTARIAS

Dadas las actuales circunstancias que resaltan las falencias institucionales de los mercados de productos y factores, y los inaceptables niveles de pobreza y vulnerabilidad que afectan a grandes sectores de la población rural, y con el fin de complementar la efectividad de las políticas estratégicas antes mencionadas, el Estado debe poner en marcha políticas que consideren los aspectos sociales relacionados con la imperiosa necesidad de reducir la pobreza rural, mejorar las condi-

ciones de seguridad alimentaria de la población colombiana, así como las que tienen que ver con el desarrollo institucional para una mejor y más eficiente operación de los mercados financieros y de bienes en el sector rural.

1. Erradicación de la pobreza

El logro de una significativa disminución de la pobreza rural es el resultado de una acción simultánea entre: por una parte, las políticas que fortalecen las capacidades individuales y crean las condiciones y garantías para su pleno ejercicio por parte de la población rural y la dinámica y las características del crecimiento sectorial sustentado en la realización de *AgroVisión* y, de otra parte, con especial énfasis hacia los grupos más vulnerables de la población rural, la implementación de políticas sociales cimentadas en una ética de solidaridad que impone al Estado la obligación de garantizarles las condiciones de acceso a “los mínimos dignos” de bienes primarios básicos, relacionados con la nutrición, el saneamiento básico y la salud, y la creación de las condiciones para la provisión adecuada de servicios públicos y de seguridad social en el medio rural.

2. Integración de la economía campesina

Todavía en el 2025 las economías campesinas representarán una parte importante de la estructura económica y social de la agricultura colombiana, aunque gracias a las políticas y estrategias específicas que se han implementado, las mismas juegan un papel importante en los procesos de modernización productiva e institucional de la agricultura, gracias a su efectiva articulación a los conglomerados productivos a través de los cuales se integran a la vida y a la economía nacional.

Para lograr lo anterior, el Estado mejorará las garantías de acceso a la tierra a los pequeños productores, mediante programas que combinen la entrega gratuita de tierras y el otorgamiento de subsidios para su adquisición, y promoverá la

organización de alianzas y acuerdos productivos que incorporen a los pequeños productores. La implementación de los programas de tierras deberá recaer, principalmente, en las instancias territoriales, para lo cual éstas fomentarán la creación de bancos y fondos municipales de tierras.

3. Seguridad alimentaria

En el 2025, y gracias a la mejora en los niveles y la distribución del ingreso, a la existencia de canales eficientes de abastecimiento de alimentos en el mercado interno, y a mejores prácticas nutricionales derivadas tanto de la plena vigencia de las regulaciones estatales como de la disponibilidad y uso de información nutricional actualizada, la población colombiana tendrá acceso estable y suficiente a los bienes que le permiten satisfacer sus necesidades alimentarias. Para tal fin, el Estado adelantará políticas para asegurar el suministro de alimentos a aquellos grupos de la población que carecen del ingreso suficiente para garantizar sus requerimientos mínimos nutricionales y, en especial, a los grupos vulnerables como madres gestantes y niños en edad preescolar. Además, en el caso de familias y fincas ubicadas en condiciones que todavía les impiden vincularse en forma efectiva a los mercados, se adelantarán programas de parcelas de autoconsumo y fortalecimiento de las empresas familiares rurales de subsistencia.

4. Financiamiento rural

La política de financiamiento rural debe dirigirse a desarrollar un sistema de financiamiento capaz de entregar una oferta permanente y actualizada de productos financieros, que respondan a las necesidades propias de los negocios rurales, de solucionar los problemas de acceso a los diferentes grupos de productores, especialmente de los pequeños, así como de proveer los recursos para financiar la inversión de largo plazo y promoverla mediante la disponibilidad de esquemas de participación social en el riesgo. En consecuencia, dicho sistema deberá tener una es-

estructura muy flexible y contar con una banca rural de inversión y financiamiento, con esquemas de microfinanciamiento y de ahorro y crédito comunitario, con fondos de inversión y de capital de riesgo y con mecanismos de acceso a las diferentes opciones que ofrecen los mercados de capitales.

5. Mercados y comercio

No obstante que en el 2025 en Colombia ha de prevalecer un ambiente favorable a la libertad de comercio, en la agricultura, por sus especiales condiciones e implicaciones de diverso orden, aún subsistirá un manejo especial y diferenciado para el comercio de sus bienes. Para lograr lo anterior, en el año 2010 se habrán alcanzado avances significativos en la integración con los mercados de América del Norte y con la zona de Libre Comercio de las Américas; en lograr una mayor simetría en los niveles de protección comercial a los bienes agrícolas mediante la progresiva disminución del trato discriminatorio; en el desarrollo de nuevas instituciones y normas que eleven la capacidad técnica del país, tanto para afrontar las implicaciones del libre comercio en aspectos sanitarios y de prácticas comerciales restrictivas, como para fortalecer la capacidad negociadora en las diversas instancias; en la promoción de nuestros productos en los mercados internacionales; en el desarrollo de sistemas de inteligencia de mercados; y en el desarrollo de mecanismos para prevenir y contrarrestar los efectos de la volatilidad propia de los mercados agrícolas.

6. Cultivos ilícitos

El desarrollo de la *AgroVisión* creará las condiciones de progreso económico y de bienestar social que eleven el costo de oportunidad para los cultivos ilícitos, lo cual junto a una acción legítima del Estado basada en la aplicación eficaz de la ley y en acciones de interdicción y prevención, llevarán a la erradicación progresiva de los cultivos ilícitos.



**IX. VISION DE LA
AGRICULTURA COLOMBIANA
EN EL AÑO 2010**

IX. VISION DE LA AGRICULTURA COLOMBIANA EN EL AÑO 2010

En el año 2010 la agricultura colombiana ha logrado crecer por encima del promedio de la economía, a tasas sostenidas de 5% anual, gracias a que la agricultura de exportación presenta un crecimiento de 9.6% anual, y el resto de la agricultura ha crecido a la par con el conjunto de la economía. Estos resultados han sido posibles porque la agricultura de exportación es muy dinámica, flexible, diversificada y plenamente integrada a mercados globales, y el resto de la agricultura registra avances significativos en dinámica y flexibilidad como consecuencia de la profundización de procesos de modernización de sus mercados. La agricultura se encuentra en transición acelerada hacia productos y sistemas productivos tropicales, sustentada en la expansión acelerada de las actividades de exportación y para el mercado interno. Como consecuencia de todo lo anterior, la agricultura ha aumentado su participación en el PIB total, aunque aún está ligeramente por debajo, con relación a los patrones internacionales.

La actividad agrícola está basada en unidades productivas con creciente y acelerado desarrollo empresarial, y en regiones progresivamente especializadas, y está integrada por cadenas de comercialización y transformación, en las cuales se registran avances significativos en la eficacia de sus mecanismos de coordinación entre los diferentes eslabones, que producen bienes con altos niveles de acondicionamiento y estandarización de la calidad realizados en las zonas de producción.

Ello ha sido posible gracias a que la sociedad tiene una elevada valoración social de la educación en el medio rural, que ha permitido alcanzar la cobertura universal en la educación básica para edades entre 5 y 16 años y desarrollar la oferta y el uso creciente de servicios de capacitación para el trabajo, aumentando así las capacidades de los agentes para adoptar decisiones económicas, políticas y sociales de mejor calidad; a que existe un ambiente institucional que fomenta la innovación y una mediana pero creciente capacidad científica y tecnológica, que garantizan una alta y generalizada motivación de los agentes por la innovación, aunque aún persiste una limitada oferta de opciones innovativas; y a que se dispone de un arreglo institucional que garantiza la generación de información oportuna y de alta calidad para apoyar la optimización de las decisiones de los agentes, aunque la oferta y el acceso a la misma siguen siendo limitados.

El país ha establecido una institucionalidad coherente que propicia un ambiente de certidumbre de derechos y reglas de juego estables; promueve y desarrolla los mercados de bienes y de factores; fomenta un aprovechamiento eficiente y sostenible de la rica y amplia base de recursos naturales con que cuenta el país; y estimula el desarrollo y la disposición del capital humano y organizacional. No obstante, los mercados, especialmente los de factores, aún presentan deficiencias en su desarrollo; no hay un aprovechamiento pleno de los recursos naturales; y las redes de capital social y organizacional en el campo todavía se encuentran en proceso de reconstrucción.

La creciente estructuración de las actividades agrícolas para la exportación y el mercado interno en conglomerados productivos especializados, genera en su interior diversas opciones económicas agrícolas y no agrícolas, progresivamente competitivas y eficientes, y que hacen un mejor manejo de los recursos naturales y el medio ambiente. Dentro de los conglomerados productivos, los diferentes agentes y grupos socioeconómicos rurales se encuentran articulados en condiciones de progresiva equidad, gracias a instituciones que facilitan el acceso de estos gru-

pos a distintas oportunidades y recursos productivos. En las áreas donde aún no se han desarrollado los conglomerados productivos se cuenta con políticas explícitas que fomentan procesos efectivos de articulación social. En general, los cambios institucionales que se han desarrollado ofrecen a toda la población rural posibilidades no discriminatorias de acceso a recursos y oportunidades, aunque persisten condiciones que los discriminan de acuerdo con las diferencias de capacidad de las personas.

Esta estructuración constituye la base de la transformación de la vida económica y social del campo, en la que predominan las dinámicas de transformación virtuosa del medio rural y operan mecanismos institucionales que compensan los efectos de las dinámicas viciosas que aún subsisten.

El desarrollo y la transformación de la agricultura y del sector rural colombiano, debido a la acelerada extensión de los conglomerados, ha dinamizado la economía de las zonas rurales, y ello, junto con la implementación de los acuerdos políticos que permitieron dar fin a la violencia generalizada, han generado tanto una mayor certidumbre política como una mayor estabilidad social, aunque todavía subsisten los problemas y desequilibrios sociales heredados del conflicto ya superado. Dichas transformaciones han impulsado una mayor inserción de las diferentes zonas agrícolas a la economía nacional y, al país, reducir los desequilibrios regionales.

Gracias a que la sociedad colombiana tiene una conciencia clara sobre el papel estratégico de la agricultura y del medio rural para el desarrollo del país, y a que dicha conciencia sustenta un apoyo político integral, el Estado, en todos sus niveles y de acuerdo con sus competencias, es muy activo en la provisión, directa o por terceros, de la infraestructura, los servicios y los bienes públicos que demanda el desarrollo del sector rural. Este papel activo del Estado, junto con el acelerado desarrollo del sector, han permitido mejorar las condiciones de vida en el campo, cerrando progresivamente sus brechas frente a las condiciones urbanas.

**X. DESEMPEÑO DE LA
AGRICULTURA Y LA
ECONOMIA COLOMBIANAS
EN AGROVISION**

X. DESEMPEÑO DE LA AGRICULTURA Y LA ECONOMIA COLOMBIANAS EN AGROVISION

Con el fin de estimar los efectos en la dinámica de crecimiento que se derivan de la realización de la *AgroVisión Colombia 2025*, se construyó un modelo simplificado de crecimiento de la agricultura y la economía colombiana. El modelo estima dichos crecimientos en función de la variación porcentual de los siguientes indicadores: tasa real de cambio, ingreso real promedio por habitante para el resto del mundo, consumo de los hogares en Colombia, exportaciones agrícolas e incremento real del gasto público.

Con base en el modelo se proyectaron los resultados que se pueden esperar simulando dos escenarios. En el primero, se proyecta el incremento de la producción agrícola y de la economía nacional, suponiendo que todas las variables determinantes crecen de acuerdo con las tendencias que ellas mostraron entre 1970 y 1998. En el segundo, se proyectan las tasas de crecimiento que se alcanzan gracias al comportamiento de las mismas variables derivado del logro pleno de *AgroVisión Colombia 2025*.

A. ESCENARIO DE TENDENCIAS HISTÓRICAS

De acuerdo con el escenario de *tendencias históricas* la agricultura hasta el año 2025 sólo crecería a una tasa promedio anual de 3.4%, y el PIB total a un ritmo anual de apenas 4.0%. Esto implica que la agricultura continuaría perdiendo

participación en la composición de la economía nacional, al disminuir de casi 12% en el año 2000 a 10.4% en el año 2025. Por su parte, las exportaciones agrícolas, al tener un crecimiento semejante al de la producción, continuarían representando apenas cerca de 22% del PIB agrícola, que equivale al peso que tienen las exportaciones agrícolas en la actualidad.

Tal desempeño de la agricultura y de la economía en su conjunto, arrojaría resultados bajo los cuales las posibilidades de mejorar el bienestar en el medio rural estarían lejos de ser alentadoras. El ingreso real por habitante en el año 2025 sería apenas 62% superior al actual, y en el campo 82%. Por esa razón la enorme brecha que en la actualidad existe entre el ingreso promedio nacional y el ingreso promedio rural se corregiría muy poco, ya que si en el año 2000 el ingreso rural por habitante representa apenas 44% del total, en el año 2025 apenas alcanzaría 50%.

B. ESCENARIO DE AGROVISIÓN

En contraste con el escenario de *tendencias históricas*, los resultados que se alcanzan con la realización de *AgroVisión Colombia 2025*, indican que la agricultura crecería a una tasa promedio anual de 7.0%, lo que significa crecer al doble de lo que crecería de mantenerse las tendencias históricas. Por su parte, gracias al excepcional dinamismo de la agricultura, el PIB total también tendría un desempeño muy favorable al lograr crecer a un ritmo anual de 5.7%. Estos resultados implican que la agricultura aumentaría su participación en la economía nacional, alcanzando 15.1% en el año 2025, lo cual significa 5 puntos porcentuales más que la contribución resultante si se mantienen las tendencias históricas. En valores absolutos, eso significa que el tamaño que alcanzaría la agricultura con *AgroVisión* sería el doble del que tendría en el caso de no ser acogidas sus propuestas.

Los trascendentales logros generales que se alcanzarían para la agricultura y la economía nacional a través de *AgroVisión* se explican, fundamentalmente, por el extraordinario dinamismo de las exportaciones agrícolas, las cuales, al tener un crecimiento superior a 10% promedio anual, pasarían a representar cerca de 58% del PIB agrícola en el año 2025, como un reflejo de su crecimiento basado en el eficiente aprovechamiento de los recursos y, por ende, de sus ventajas comparativas.

En términos del bienestar de la población colombiana y, en particular, de los habitantes del campo, el progreso generado por *AgroVisión* es altamente significativo. Así, el ingreso promedio de la población total aumentaría casi al doble del nivel actual, alcanzando más de US\$4.370 en el año 2025. Por su parte, el ingreso promedio de los habitantes del campo se multiplicaría por más de 3.3 veces, al pasar de US\$950 en la actualidad, a casi US\$3.200 en el año 2025. Por esa razón, la actual brecha de ingresos entre el promedio nacional y el promedio rural se corregiría de manera significativa, pues en el año 2025 el ingreso promedio de los habitantes del campo equivaldría a casi tres cuartas partes del ingreso promedio nacional. Lo anterior resalta que el gran poder transformador de *AgroVisión* no se limita al crecimiento de la producción sino que trasciende a objetivos más fundamentales como son el bienestar social y la equidad en las oportunidades que brinda el desarrollo, como base para una verdadera y efectiva dignificación de la vida en el medio rural.

Dadas las actuales circunstancias de conflicto político y social que vive el país, así como cierta línea de *dependencia de la trayectoria* generada por malas políticas económicas y sociales adoptadas en el pasado, la implementación de *AgroVisión* supone un proceso de desarrollo por etapas.

La primera se prolonga hasta el año 2005, y corresponde a lo que podría considerarse como el período de *resolución*

del conflicto. Para este período se supone que la economía mundial sufrirá una leve desaceleración con respecto a su tendencia de largo plazo; que la tasa real de cambio se mantendrá en los niveles actuales; que el consumo de los hogares crecerá de acuerdo con la tendencia de las últimas dos décadas; que las exportaciones agrícolas aumentarán a un ritmo de 3.5% anual; y que el gasto público aumentará 3% promedio anual, en términos reales. Bajo estas circunstancias la producción agrícola crecerá a una tasa anual de 3.3% y la economía nacional lo hará a una de 3.1%. Con ese desempeño los cambios en las condiciones económicas todavía serán muy poco significativos para sustentar una mejora apreciable en el nivel de vida y el bienestar de la población.

La segunda fase corresponde a un período de posconflicto que se caracteriza por el énfasis en la *reconstrucción institucional* del país, la cual tomaría el periodo entre el año 2006 y el 2010. Se espera que la economía mundial haya recuperado su tendencia de largo plazo; que el consumo doméstico se recupere, creciendo a una tasa de 2 puntos porcentuales más que el promedio de las dos décadas pasadas; que la tasa real de cambio se mantenga en el nivel actual; que las exportaciones agrícolas se dinamicen, con relación al período inmediatamente anterior, aumentando a un ritmo de 7% por año; y que el gasto público real sólo se incremente 1.5% por año. Bajo tales condiciones la agricultura colombiana tendrá un crecimiento de 5.3% anual y la economía nacional de 4.4%. Así, la agricultura y la economía entrarán en un proceso sostenido de clara recuperación.

En los siguientes quince años (2011 a 2025) se configuran las condiciones para el pleno despliegue de las transformaciones generadas por *AgroVisión Colombia 2025*. Como consecuencia, las exportaciones agrícolas serán muy dinámicas y crecerán a una tasa promedio anual de 13%, constituyéndose en la principal fuerza impulsora de la agricultura y del progreso económico en el medio rural.



ANEXOS

ANEXO 1

COMPARACIÓN DE LAS VISIONES PARA EL 2010 Y EL 2025

Aspecto	Agrovisión 2010	Agrovisión 2025
¿Cómo es la agricultura colombiana en el 2025?	<p>· A nivel macro:</p> <p>En el año 2010 la agricultura colombiana ha logrado crecer por encima del promedio de la economía, a tasas sostenidas de 5% anual, gracias a que la agricultura de exportación presenta un crecimiento de 9.6% anual, y el resto de la agricultura ha crecido a la par con el conjunto de la economía. Estos resultados han sido posibles porque la agricultura de exportación es muy dinámica, flexible, diversificada y plenamente integrada a mercados globales, y el resto de la agricultura registra avances significativos en dinámica y flexibilidad como consecuencia de la profundización de procesos de modernización de sus mercados. La agricultura se encuentra en transición acelerada hacia productos y sistemas productivos tropicales, sustentada en la rápida expansión de las actividades de exportación y para el mercado interno. Como consecuencia de todo lo anterior, la agricultura ha aumentado su participación en el PIB total, aunque aún está ligeramente por debajo para su nivel de ingreso, con relación a los patrones internacionales.</p>	<p>· A nivel macro:</p> <p>En el año 2025 la agricultura colombiana ha aumentado su participación en el PIB total, situándose por encima de los patrones internacionales, gracias a que ha desarrollado una estructura dinámica, flexible, diversificada y plenamente integrada a los mercados globales, que produce bienes tropicales orientados, principalmente, a la exportación.</p>

Aspecto	Agrovisión 2010	Agrovisión 2025
¿Cómo es la agricultura colombiana en el 2025?	<p>A nivel micro: La actividad agrícola está basada en unidades productivas con creciente y acelerado desarrollo empresarial y en regiones progresivamente especializadas, y está integrada por cadenas de comercialización y transformación, en las cuales se registran avances significativos en la eficacia de sus mecanismos de coordinación entre los diferentes eslabones, que producen bienes con altos niveles de acondicionamiento y estandarización de la calidad realizados en las zonas de producción.</p>	<p>A nivel micro: La actividad agrícola está basada en unidades productivas empresariales y regiones especializadas, y está integrada por cadenas de comercialización y transformación, las cuales se caracterizan por una eficaz coordinación entre los diferentes eslabones, que producen bienes con alto valor agregado y elevado nivel de calidad.</p>
¿En qué se sustenta el logro de la visión?	<p>Ello ha sido posible gracias a que la sociedad tiene una elevada valoración de la educación en el medio rural, que ha permitido alcanzar la cobertura universal en la educación básica para edades entre 5 y 16 años y desarrollar la oferta y el uso creciente de servicios de capacitación para el trabajo, aumentando así las capacidades de los agentes para adoptar decisiones económicas, políticas y sociales de mejor calidad; a que existe un ambiente institucional que fomenta la innovación y una mediana pero creciente capacidad científica y tecnológica, que garantizan una alta y generalizada motivación de los agentes por la innovación, aunque aún persiste una limitada oferta de opciones innovativas; y a que se dispone de un arreglo institucional que garantiza la generación de información oportuna y de alta calidad para apoyar la optimización de las decisiones de los agentes, aunque la oferta y el acceso a la misma siguen siendo limitados.</p>	<p>Ello ha sido posible gracias a un desarrollo educativo generalizado en el medio rural, que garantiza que los agentes adoptan decisiones de calidad en sus actividades económicas, políticas y sociales; a una alta y creciente capacidad científica y tecnológica, que garantiza una alta dinámica innovativa en los procesos productivos agrícolas; y a una amplia, pertinente y oportuna oferta de información, que optimiza las decisiones de las personas y de las organizaciones del sector. Lo anterior está enmarcado en una institucionalidad coherente que propicia un ambiente de certidumbre de derechos y reglas de juego estables; promueve y desarrolla los mercados de bienes y de</p>

Aspecto	Agrovisión 2010	Agrovisión 2025
<p>¿En qué se sustenta el logro de la visión?</p>	<p>El país ha establecido una institucionalidad coherente que propicia un ambiente de certidumbre de derechos y reglas de juego estables; promueve y desarrolla los mercados de bienes y de factores; fomenta un aprovechamiento eficiente y sostenible de la rica y amplia base de recursos naturales con que cuenta el país; y estimula el desarrollo y la disposición del capital humano y organizacional. No obstante, los mercados, especialmente los de factores, aún presentan deficiencias en su desarrollo; no hay un aprovechamiento pleno de los recursos naturales; y las redes de capital social y organizacional en el campo todavía se encuentran en proceso de reconstrucción.</p>	<p>factores; fomenta un aprovechamiento eficiente y sostenible de la rica y amplia base de recursos naturales con que cuenta el país; y estimula el desarrollo y la disposición del capital humano y organizacional.</p>
<p>¿Cómo está organizada la agricultura colombiana?</p>	<p>La creciente estructuración de las actividades agrícolas para la exportación y el mercado interno en conglomerados productivos especializados, genera en su interior diversas opciones económicas agrícolas y no agrícolas, progresivamente competitivas y eficientes, y que hacen un mejor manejo de los recursos naturales y el medio ambiente. Dentro de los conglomerados productivos, los diferentes agentes y grupos socioeconómicos rurales se encuentran articulados en condiciones de progresiva equidad, gracias a instituciones que facilitan el acceso de estos grupos a distintas oportunidades y recursos productivos. En las áreas donde aún no se han desarrollado los conglomerados productivos se cuenta con políticas explícitas que fomentan procesos efectivos de articulación social. En general, los cambios institucionales que se</p>	<p>La estructuración de la actividad agrícola en conglomerados productivos especializados, genera diversas opciones económicas, agrícolas y no agrícolas, competitivas, eficientes y con un manejo sostenible de los recursos naturales y el medio ambiente. Los diferentes agentes y grupos socioeconómicos rurales se encuentran articulados a los conglomerados en condiciones de equidad, gracias a instituciones que garantizan el acceso efectivo de estos grupos a distintas oportunidades y recursos productivos. Esta estructuración constituye la base de la transformación de la vida económica y social del campo.</p>

Aspecto	Agrovisión 2010	Agrovisión 2025
<p>¿Cómo está organizada la agricultura colombiana?</p>	<p>han desarrollado ofrecen a toda la población rural posibilidades no discriminatorias de acceso a recursos y oportunidades, aunque persisten condiciones que los discriminan de acuerdo con las diferencias de capacidad de las personas.</p> <p>Esta estructuración constituye la base de la transformación de la vida económica y social del campo, en la que predominan las dinámicas de transformación virtuosa del medio rural y operan mecanismos institucionales que compensan los efectos de las dinámicas viciosas que aún subsisten.</p>	
<p>¿Qué le aporta el desarrollo de la agricultura al país?</p>	<p>El desarrollo y la transformación de la agricultura y del sector rural colombiano, debido a la acelerada extensión de los conglomerados, ha dinamizado la economía de las zonas rurales, y ello, junto con la implementación de los acuerdos políticos que permitieron dar fin a la violencia generalizada, han generado tanto una mayor certidumbre política como una mayor estabilidad social, aunque todavía subsisten los problemas y desequilibrios sociales heredados del conflicto ya superado. Dichas transformaciones han impulsado una mayor inserción de las diferentes zonas agrícolas a la economía nacional y, al país, reducir los desequilibrios regionales.</p>	<p>Con el desarrollo y la transformación de la agricultura y del sector rural colombiano, se ha dinamizado la economía de las zonas rurales y estabilizado su vida social y política, permitiéndole a dichas zonas una eficaz inserción con el resto de la economía nacional y, al país, alcanzar un mayor equilibrio regional.</p>

Aspecto	Agrovisión 2010	Agrovisión 2025
¿Qué papel juega el Estado en el logro de la visión?	Gracias a que la sociedad colombiana tiene una conciencia clara sobre el papel estratégico de la agricultura y del medio rural para el desarrollo del país, y a que dicha conciencia sustenta un apoyo político integral, el Estado, en todos sus niveles y de acuerdo con sus competencias, es muy activo en la provisión, directa o por terceros, de la infraestructura, los servicios y los bienes públicos que demanda el desarrollo del sector rural.	Este desarrollo, acompañado de una activa provisión, directa o por terceros, de infraestructura, servicios y bienes públicos por parte del Estado, ...
¿Qué gana la sociedad colombiana con el logro de la visión?	Este papel activo del Estado, junto con el acelerado desarrollo del sector, han permitido mejorar las condiciones de vida en el campo, cerrando progresivamente sus brechas frente a las condiciones urbanas. equipara en oportunidades y condiciones de vida a los habitantes del campo con los del resto de la sociedad.

ANEXO 2

BRECHAS DE DESARROLLO ORDENADAS SEGÚN LA AGROVISIÓN

Aspecto	Situación actual	2010	Agrovisión 2025
Participación en el PIB	4 a 5 puntos por debajo del patrón internacional	Entre 1 y 2 puntos debajo del patrón internacional. Crece mínimo 5% anual, si el PIB total crece 3.5%. Los exportables deben crecer 9.6% anual.	4 a 5 puntos por encima del patrón internacional
Estructura productiva	Medianamente dinámica y flexible y bastante diversificada, pero parcialmente integrada a mercados globales	El sector exportador es muy dinámico, flexible, diversificado y plenamente integrado a mercados globales. El resto de la agricultura registra avances significativos en dinámica y flexibilidad (sobre todo los no transables que creen al ritmo de la economía), gracias a la profundización de la modernización de los mercados.	Muy dinámica, flexible, diversificada e integrada a mercados globales
Perfil productivo	Agricultura en transición hacia tropicales.	Agricultura en transición acelerada hacia productos y sistemas tropicales y aprovechamiento de la biodiversidad para usos alimentarios y no alimentarios.	Predominio de tropicales
Perfil comercial	Transición entre sustitutiva de importaciones a exportadora	Agricultura sustentada en la demanda externa (exportables) y la demanda interna (no transables)	Orientada a exportaciones

Aspecto	Situación actual	2010	Agrovisión 2025
Unidades productivas	En general, hay poco manejo empresarial. La mayor especialización coincide con el mayor desarrollo empresarial.	En el sector de exportación hay una entrada dinámica y acelerado desarrollo empresarial. En el de no transables creciente empresarización.	Empresariales y especializadas
Regiones	Poca especialización regional de la producción. Cerca de la cuarta parte de la agricultura nacional está organizada y especializada básicamente alrededor de exportables.	Mediana especialización regional de la producción, especialmente por el aumento de las zonas exportadoras especializadas.	Regiones especializadas
Coordinación en las cadenas	Grado incipiente de coordinación, con pocas excepciones (banano, flores y azúcar)	Eficaz coordinación en los exportables y avance significativo en no transables	Eficaz coordinación
Valor y calidad del producto	Escaso desarrollo del valor agregado y calidad muy heterogénea y por debajo de estándares técnicos	Práctica generalizada de acondicionamiento y estandarización de calidad del producto en las zonas de producción.	Alto valor agregado y elevada calidad
Desarrollo educativo	Alto nivel de analfabetismo, bajo grado de escolaridad y precaria capacitación laboral	Hay una elevada valoración social de la educación en el medio rural. Cobertura universal de la educación básica para edades entre los 5 y 16 años en el sector rural. Oferta y uso creciente de servicios de capacitación para el trabajo, adecuados para el medio rural	Desarrollo educativo y de capacitación generalizados en el medio rural

Aspecto	Situación actual	2010	Agrovisión 2025
Calidad de las decisiones	Baja calidad de las decisiones económicas, políticas y sociales	Avances significativos en sistemas de información, conectividad, educación y certidumbre institucional generan mejor calidad de las decisiones	Decisiones de calidad en lo económico, político y social
Capacidad científica y tecnológica	Mediana y estancada	Mediana pero creciente	Alta y creciente
Dinámica innovativa	Estancamiento innovativo con algunas excepciones	Alta y generalizada motivación de los agentes por la innovación, pero aún existe una limitada oferta de opciones innovativas, en un ambiente de desarrollo institucional favorable a la innovación	Alta dinámica innovativa
Oferta de información	Incipiente y excluyente	Se dispone de un arreglo institucional que garantiza la generación de información oportuna y de alta calidad para apoyar las decisiones de los agentes, pero aún no satisface las necesidades de los mismos y el acceso aún no es universal	Amplia, pertinente, oportuna y de acceso universal
Optimización de decisiones	No son óptimas	Creciente optimización de las decisiones por el desarrollo de la institucionalidad	Son óptimas
Institucionalidad	Incoherente e incompleta	Coherente	Coherente
Derechos y reglas de juego	Inestabilidad e incertidumbre	Ciertas y estables	Ciertas y estables

Aspecto	Situación actual	2010	Agrovisión 2025
Mercados de bienes y factores	Son poco desarrollados, informales, incompletos y poco integrados	Se han creado las condiciones institucionales que permiten que se desarrollen e integren los mercados de productos y factores. Los mercados de bienes avanzan más rápido en su desarrollo y los de factores avanzan más lentamente. Los logros en infraestructura e información apoyan estos desarrollos.	Desarrollados, completos e integrados.
Aprovechamiento de la riqueza de recursos naturales	Ineficiente, insostenible y conflictivo.	Todavía es bajo (frente a potencial) el aprovechamiento, pero los cambios institucionales inducen mejoras en eficiencia y sostenibilidad	Eficiente y sostenible
Capital humano y organizacional	Reducción y degradación del capital humano y social agravado por el conflicto. En forma paralela, avanza un proceso de desarrollo del capital organizacional	En proceso de reconstrucción del capital humano y social y consolidación del capital organizacional	Desarrollo y aprovechamiento
Estructura agrícola	Agricultura dispersa con gran desarrollo en conglomerados.	Se han constituido nuevos conglomerados en exportables y no transables	Conglomerados productivos especializados
Opciones económicas en el campo	La agricultura sigue siendo la fuente principal de empleo en el campo pero se destaca un proceso de diversificación de las fuentes de empleo rural aunque son inestables, precarias y poco competitivas.	Creciente aunque limitado desarrollo de opciones económicas y de empleo agrícola y no agrícolas, pero eficientes y competitivas.	Agrícolas y no agrícolas, competitivas y eficientes

Aspecto	Situación actual	2010	Agrovisión 2025
Articulación social	Mediana articulación social a conglomerados y alta exclusión social en el resto de la estructura productiva	Hay articulación social en los conglomerados productivos. Las políticas son explícitas y efectivas para fomentar procesos de articulación social en otras áreas donde aún no se han desarrollado conglomerados productivos. Las redes son el mecanismo a través del cual se vinculan los pequeños productores a los conglomerados.	Grupos sociales articulados a conglomerados en condiciones de equidad
Acceso a recursos productivos y oportunidades	Limitado y restringido a pocos grupos y sectores sociales	No hay discriminación en las posibilidades de acceso a recursos y oportunidades, pero persiste discriminación por capacidades de las personas (educación, capital humano)	Efectivo para los diferentes grupos sociales
Dinámica de transformación (económica y social) del campo	Procesos no articulados que generan círculos viciosos (perversos) de transformación	Predominan las dinámicas de transformación virtuosa del medio rural (incluyente). Operan mecanismos institucionales que compensan dinámicas viciosas (perversas) que aún subsisten	Basada en procesos (conglomerados) que generan una transformación virtuosa.
Dinámica de la economía de las zonas rurales	Es poco dinámica en comparación con su potencial, con excepción de los conglomerados.	La extensión de los conglomerados dinamiza las economías rurales.	Las economías rurales son dinámicas.

Aspecto	Situación actual	2010	Agrovisión 2025
Vida social y política del campo	Inestable y de alto riesgo político, y con notables desequilibrios sociales	Los acuerdos políticos surgidos de la negociación del conflicto se están implementando. Ha mejorado la certidumbre política que se refleja en mayor estabilidad social pero subsisten desequilibrios sociales y los problemas sociales heredados de los conflictos	Estable
Inserción en la economía nacional	Moderada inserción con núcleos aislados	La extensión de los conglomerados ha promovido una mayor inserción en la economía nacional.	Eficaz
Equilibrio entre regiones	Manifiestos desequilibrios regionales	El ambiente institucional, la provisión de bienes públicos y los desarrollo productivos y de mercados genera una dinámica que reduce los desequilibrios regionales	Equilibrio regional
Provisión de infraestructura, servicios y bienes públicos	Es precaria y no integral; no responde a una visión integral y coordinada de desarrollo; discrimina y, en zonas más pobres, se hace en respuesta a conflictos y presiones políticas.	El Estado, en todos sus niveles y de acuerdo con sus competencias, es muy activo en la provisión de estos factores porque: 1) tiene una visión clara de desarrollo de la agricultura. 2) hay una conciencia de la sociedad sobre el papel estratégico de la agricultura en el desarrollo del país. 3) Hay apoyo político integral resultado de un acuerdo social.	Activa provisión por parte del Estado
Oportunidades y condiciones de vida en el campo	Amplia brecha frente a las condiciones urbanas	Las mejoras en las condiciones de vida en el campo facilitan el proceso de cierre de las brechas frente a las condiciones urbanas	Se equipara con el resto de la sociedad



AgroVisión Colombia 2025



*Presidencia de la República
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural*

CAMBIO PARA CONSTRUIR LA PAZ