FIDA
FONDO INTERNACIONAL
DE DESARROLLO
AGRICOLA

IICA

IICA
E16
F673

COLOMBIA

Sector Agropecuario: Situación y Perspectivas

FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRICOLA (FIDA)
INSTITUTO INTERAMERICANO
DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA (IICA)

Centro Interamericano de
Documentación e
Información Agrícola
10 NOV 1993
IICA — CIDIA

COLOMBIA
SECTOR AGROPECUARIO:
SITUACION Y PERSPECTIVAS

(VERSION ACTUALIZADA)

MAYO 1993

00004872

E16
F173

PRESENTACION

En respuesta al mandato recibido en la IX Conferencia Interamericana de Ministros de Agricultura, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) colabora con los países miembros, por medio de sus Oficinas y del Centro de Programas y Proyectos de Inversión (CEPPI), en la elaboración de estudios sectoriales a solicitud de los gobiernos o de los organismos financieros internacionales.

El presente estudio es el resultado de un esfuerzo conjunto del CEPPI y la Oficina del IICA en Colombia; fue elaborado mediante financiamiento del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) para apoyar los trabajos de la Misión de Estrategia del FIDA que visitaría Colombia en marzo de 1993.

En conformidad con los términos de referencia establecidos por el FIDA, el estudio recoge y analiza la información disponible en ese país sobre las condiciones generales de la economía y en particular del sector agrícola. Se dio especial énfasis a los aspectos relacionados con la economía campesina y a la pobreza rural.

El Informe consta de nueve Capítulos. El Capítulo I presenta una breve caracterización del país, en términos de sus aspectos geográficos, económicos, políticos y sociales. El Capítulo II provee una síntesis de la política económica reciente. Con base en lo anterior, el Capítulo III analiza la situación macroeconómica; considera el comportamiento de la producción global, balanza de pagos, finanzas públicas, oferta monetaria, crédito, inflación, empleo y salarios. El Capítulo IV examina la evolución del sector agropecuario con respecto a la producción, seguridad alimentaria y nutrición, desarrollo de los mercados y sistemas de comercialización, precios de insumos y de productos, crédito, desarrollo agroindustrial, y generación y transferencia de tecnología. La política agropecuaria es objeto de análisis en el Capítulo V; se da especial atención a las políticas de precios, comercio exterior, crédito, comercialización, tenencia de la tierra e infraestructura física y social. El Capítulo VI presenta un perfil de las principales instituciones públicas y privadas del sector agropecuario. El Capítulo VII caracteriza la economía campesina con relación a la tenencia de la tierra, producción y productividad, acceso al crédito, comercialización y desarrollo tecnológico. El Capítulo VIII identifica los principales grupos de pobres rurales, indica las áreas geográficas con mayor incidencia de pobreza rural, analiza la evolución de ese fenómeno y presenta una síntesis de las principales acciones realizadas para aliviar ese problema. Finalmente, el Capítulo IX explora algunas oportunidades para elevar los ingresos, aumentar el empleo y mejorar las condiciones de vida de los pobres rurales del país. Específicamente, se sugieren algunas acciones para enfrentar las principales limitantes al desarrollo de la economía campesina y se indican las regiones y grupos poblacionales que deberían ser objeto de especial atención por parte de los organismos públicos y privados de desarrollo rural.

EQUIPO TECNICO

La elaboración de este estudio contó con la colaboración de los siguientes profesionales:

Edgardo R. Moscardi	Representante del IICA en Colombia
Carlos Santana	Coordinador del Area de Estudios y Programas Sectoriales, CEPPI/IICA
Geraldo Calegar	Especialista en Programas y Proyectos de Inversión, CEPPI/IICA
Ricardo Vargas del Valle	Consultor
Rodolfo Alvarado Rincón	Consultor

Se contó, asimismo, con la valiosa ayuda de Blanca I. Ramírez, Secretaria del CEPPI/IICA.

CONTENIDO

Pág.

Figuras del Texto iii
Cuadros del Texto iv
Cuadros del Apéndice v
Figuras del Apéndice vi
Siglas vii

I. EL PAIS 1
1.1 Localización y Características Generales 1
1.2 Clima, Topografía y Vegetación 1
1.3 Aspectos Políticos y Sociales 3

II. POLITICAS ECONOMICAS RECIENTES 5
2.1 Desajuste Interno y Externo: 1980-83 5
2.2 Ajuste con Crecimiento: 1984-1987 6
2.3 Transición con Enfasis en lo Social: 1988-89 7
2.4 Nuevo Modelo de Desarrollo: 1990 en Adelante 8

III. DESEMPEÑO MACROECONOMICO 9
3.1 Crecimiento Económico 9
3.2 Balanza de Pagos 11
3.3 Finanzas Públicas 11
3.4 Moneda y Crédito 12
3.5 Inflación 13
3.6 Empleo y Salarios 14

IV. SECTOR AGROPECUARIO 15
4.1 Producción Agropecuaria 15
4.2 Seguridad Alimentaria y Nutrición 17
4.3 Desarrollo de los Mercados y Sistemas de Comercialización 17
4.4 Precios de Insumos y de Productos 18
4.5 Crédito Agropecuario 20
4.6 Desarrollo Agroindustrial 21
4.7 Generación y Transferencia de Tecnología 22
4.8 Protección Ambiental 23

Pág.

V. POLITICA AGROPECUARIA **24**
5.1 Precios y Comercio Exterior 24
5.2 Crédito 25
5.3 Comercialización 27
5.4 Tenencia de la Tierra 28
5.5 Programas de Infraestructura y Política Social 29

VI. INSTITUCIONES AGROPECUARIAS **30**
6.1 Instituciones Públicas 30
6.1.1 Sector Público Agropecuario (SPA) 30
6.1.2 Coordinación Regional e Intersectorial 34
6.2 Instituciones No Públicas 34
6.2.1 Gremios, Cooperativas y Organizaciones Campesinas 34
6.2.2 Organizaciones No Gubernamentales (ONG) 36

VII. ECONOMIA CAMPESINA **37**
7.1 Tenencia de la Tierra 37
7.2 Producción y Productividad 40
7.3 Acceso al Crédito 42
7.4 Comercialización 42
7.5 Desarrollo Tecnológico 43

VIII. POBREZA RURAL **45**
8.1 Localización Geográfica de los Pobres Rurales 50
8.2 Evolución de la Pobreza Rural 51
8.3 Combate a la Pobreza 52
8.3.1 Reforma Agraria 52
8.3.2 Programa DRI 53
8.3.3 Plan Nacional de Rehabilitación (PNR) 54
8.3.4 Esfuerzos Adicionales 55
8.3.5 Nueva Política para el Desarrollo Rural 56

IX. OPORTUNIDADES PARA EL DESARROLLO RURAL **59**
9.1 Combate a Limitantes del Desarrollo Campesino 59
9.2 Regiones y Grupos Poblacionales Prioritarios 61

BIBLIOGRAFIA **63**

APENDICE ESTADISTICO **71**

FIGURAS DEL TEXTO

FIGURA		Pág.
I.1	División Político-Administrativa de Colombia	2
I.2	Regiones Naturales de Colombia	4
II.1	Déficit Público, 1980-91	5
II.2	Indice de Cambio Real, 1980-91	6
III.1	PIB Total y Agropecuario, 1980-91	9
III.2	Balanza de Pagos, 1980-91	11
III.3	Precios al Consumidor, 1980-91	14
III.4	Desocupación, 1980-91	14
III.5	Salarios Reales, 1980-91	15
IV.1	Almacenamiento de Productos Agrícolas en Colombia	19
IV.2	Crédito Agropecuario, 1976-88	21
IV.3	Industria de Alimentos y Bebidas: Valor de la Producción y Valor Agregado, 1970-86	21
IV.4	Instituto Colombiano Agropecuario: Recursos Presupuestarios, 1986-90	22
V.1	Tasas de Interés del FFAP y Subsidios, 1980-90	26
V.2	Fondo DRI: Evolución Presupuestal, 1986-90	30
VI.1	Organización del Sector Público Agropecuario de Colombia, 1993	31
VI.2	Participación del Sector Agropecuario en el Presupuesto Nacional, 1980-89	33
VII.1	Niveles de Campesinización en Colombia	38
VII.2	Superficie Explotaciones según Regímenes de Tenencia de la Tierra, 1960 y 1988	39
VII.3	Crédito Otorgado a la Economía Campesina, 1980-88	42
VIII.1	Composición Ingresos de Hogares Rurales según Acceso a la Tierra, 1988	46
VIII.2	Jurisdicciones de Colombia con Indígenas	47
VIII.3	Rendimiento Promedio Nacional: Economía Campesina y Usuarios del Programa DRI	53

CUADROS DEL TEXTO

CUADRO		Pág.
III.1	Componentes de PIB: Participación Porcentual, 1980-90	10
III.2	Finanzas del Sector Público Consolidado, 1980-91	12
III.3	Moneda y Crédito, 1982-91	13
IV.1	Evolución de la Producción Pecuaria, 1981-91	16
IV.2	Insumos Agropecuarios: Indice Real de Precios al por Mayor, 1978-88	20
IV.3	Entidades Seleccionadas que Realizan Investigación Agropecuaria en Colombia, según Carácter Institucional, 1990	23
V.1	Subsidio Equivalente al Productor, 1986-92	25
V.2	Compras del IDEMA como Proporción de la Producción Nacional, 1975-87	27
V.3	Distribución de la Tierra en Colombia, 1960 y 1984	28
VII.1	Pequeña Agricultura: Contribución a la Producción Nacional, 1988	40
VII.2	Indices de Rendimiento Físico: Pequeños y Medianos-Grandes Productores, 1973-76/1988	41
VII.3	Programa DRI: Comercialización Agropecuaria, 1976-88	44
VIII.1	Personas Pobres por Ingresos Insuficientes según Acceso a la Tierra, 1988	45
VIII.2	Pobreza según Tipo y Región de acuerdo con NBI, 1988	50
VIII.3	Población Rural con NBI, según Subregiones, 1988	51
VIII.4	Evolución de la Pobreza Rural en Colombia, 1972-90	52
VIII.5	PNR: Recursos para Inversión, 1984-92	55

CUADROS DEL APENDICE

CUADRO		Pág.
A.1	Balanza de Pagos, 1980-91	73
A.2	Indicadores Económicos de Colombia, 1980-91	73
A.3	Producción, Superficie y Rendimiento de Cultivos Seleccionados, 1980-92	74
A.4	Precios Mayoristas de Productos Pecuarios. 1978-89	75
A.5	Crédito Agropecuario por Fuentes, 1976-88	75
A.6	Indicadores de la Industria de Alimentos y Bebidas, 1970-86	75
A.7	ICA: Recursos Presupuestarios, 1986-90	76
A.8	Crédito Agropecuario: Tasa de Interés y Subvención, 1980-90	76
A.9	Fondo DRI: Evolución Presupuestal, 1986-90	76
A.10	Presupuesto del Sector Agropecuario, 1980-90	77
A.11	Gremios Agropecuarios	78
A.12	Asociaciones de Productores, Cooperativas y Agremiaciones Afiliadas a la SAC	79
A.13	Superficie Explotada bajo Diferentes Formas de Arrendamiento, 1960 y 1988	80
A.14	Unidades de Producción Explotadas por Propietarios, según Regiones, 1960 y 1988	80
A.15	Inventario Pecuario de los Pequeños Productores según Especie y Participación en Inventario Nacional, 1988	81
A.16	Pequeños Productores: Superficie Cultivada y Producción, 1988	81

FIGURAS DEL APENDICE

FIGURA		Pág.
A.1	Canales de Comercialización del Arroz	82
A.2	Canales de Comercialización del Maíz	83
A.3	Salario Real de los Jornaleros Agropecuarios y Mínimo Legal, 1980-88	84
A.4	Precios Reales de Sustentación, 1981-90	84

SIGLAS UTILIZADAS

ACOSEMILLAS	Asociación Colombiana de Productores de Semillas
AGD	Almacenes Generales de Depósito
ALMAGRARIO	Almacén General de Depósito del Sector Agropecuario
ANDI	Asociación Nacional de Industriales
ANDRI	Asociación Nacional de Usuarios del DRI
ANUC	Asociación Nacional de Usuarios Campesinos
ASCOLFLORES	Asociación Colombiana de Exportadores de Flores
AUGURA	Asociación de Bananeros y Agricultores de Urubá
BID	Banco Interamericano de Desarrrollo
BIRF	Banco Internacional para la Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial)
BNA	Bolsa Nacional Agropecuaria
CA	Caja Agraria
CAR	Corporación Autónoma Regional de la Cuenca del Río Bogotá
CAT	Certificado de Abono Tributario
CECORA	Central de Cooperativas de Reforma Agraria
CEGA	Corporación de Estudios Ganaderos y Agrícolas
CENICAFE	Centro de Investigaciones de Café
CENICAÑA	Centro de Investigación de la Caña de Azúcar de Colombia
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CESPA	Centros de Servicios de Pesca Artesanal
CID	Centro de Investigaciones para el Desarrollo
CIDSE	Centro de Investigación y Desarrollo Socioeconómico del Valle
CIF	Costo del Seguro y del Transporte
CIPAV	Centro de Investigación Panelera del Valle
CNCA	Comisión Nacional de Crédito Agropecuario
CNSA	Consejo Nacional de Secretarías de Agricultura
COAGRO	Cooperativa de Agricultores de Ginebra
COALCESAR	Cooperativa de Algodoneros del Departamento del Cesar
CODECHOCO	Corporación Nacional para el Desarrollo del Chocó
COFIAGRO	Corporación Financiera Agropecuaria y de Exportaciones
COLANTA	Cooperativa de Productores de Leche de Antioquia
COLCIENCIAS	Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología "Francisco José de Caldas"
CONIF	Corporación Nacional de Investigaciones y Fomento Forestal
CONPES	Consejo de Política Económica y Social
COOPCENTRAL	Central Cooperativa de Promoción Social
CORNARE	Corporación Autónoma Regional Rionegro Nare
CORTOLIMA	Corporación Autónoma Regional del Tolima
CRECED	Centros Regionales de Capacitación, Extensión y Difusión de Tecnología
CVC	Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca

DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DTF	Depósito a Término Fijo
DGI	Dirección General de Industria
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DRI	Desarrollo Rural Integrado
EMCOPER	Empresa de Comercialización de Productos Perecederos
SEP	Subsidio Equivalente al Productor
FEDEARROZ	Federación Nacional de Arroceros
FEDERACAFE	Federación Nacional de Cafeteros de Colombia
FEDERALGODON	Federación Nacional de Algodoneros
FEDEPALMA	Federación Nacional de Cultivadores de Palma Africana
FEDEPAPA	Federación Colombiana de Productores de Papa
FEDESARROLLO	Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo
FENALCE	Federación Nacional de Cultivadores de Cereales
FFAP	Fondo Financiero Agropecuario
FFG	Fondo Financiero de Garantías
FINAGRO	Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario
FINDETER	Financiera de Desarrollo Territorial
FMI	Fondo Monetario Internacional
FNC	Fondo Nacional del Café
FODEX	Fondo de Moneda Extranjera
FUNDAEC	Fundación para la Aplicación y Enseñanza de las Ciencias
HIMAT	Instituto de Hidrología, Meteorología y Adecuación de Tierras
ICA	Instituto Colombiano Agropecuario
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
IDEMA	Instituto de Mercadeo Agropecuario
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
IIT	Instituto de Investigaciones Tecnológicas
IFI	Instituto de Fomento Industrial
IGAC	Instituto Geográfico "Agustín Codazzi"
IMCA	Instituto Mayor Campesino
INCIVA	Instituto Vallecaucano de Investigaciones Científicas
INCORA	Instituto Colombiano para la Reforma Agraria
INDERENA	Instituto de Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente
IPC	Indice de Precios al Consumidor
IVA	Impuesto al Valor Agregado
MCE	Ministerio de Comercio Exterior
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
OMAS	Operaciones de Mercado Abierto
ONG	Organización No Gubernamental
OPSA	Oficina de Planeación del Sector Agropecuario
PAN	Plan Nacional de Alimentación y Nutrición
PDIC	Programa de Desarrollo Integral Campesino
PEA	Población Económicamente Activa

PES	Plan de Economía Social
PIB	Producto Interno Bruto
PIN	Plan de Integración Nacional
PLANIA	Plan Nacional de Investigación Agropecuaria
PLANTRA	Plan Nacional de Transferencia de Tecnología Agropecuaria
PMC	Pacto Mundial del Café
PMD	Programa de Modernización y Diversificación
PNR	Plan Nacional de Rehabilitación
PNUD	Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo
POS	Plan de Oferta Selectiva
PREALC	Programa de Empleo para América Latina y el Caribe
PROCODER	Programa de Cooperación para el Desarrollo Rural
PROCIANDINO	Programa de Cooperación para la Investigación en la Región Andina
PRODESARROLLO	Programa de Desarrollo y Diversificación de Zonas Cafeteras
PROEXPO	Fondo de Promoción de Exportaciones
PRONATTA	Programa Nacional de Transferencia de Tecnología Agropecuaria
SAC	Sociedad de Agricultores de Colombia
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SEPAS	Secretariado Pastoral Social
SINTAP	Sistema Nacional de Transferencia de Tecnología Agrícola y Pecuaria
SISVAN	Sistema de Vigilancia Epidemiológica Alimentaria y Nutricional
SNCA	Sistema Nacional de Crédito Agropecuario
SPA	Sector Público Agropecuario
UAF	Unidad Agrícola Familiar
UEA	Unidad de Estudios Agrarios
UDA	Unidad de Desarrollo Agrícola
UDT	Unidad de Desarrollo Territorial del DNP
UMATA	Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria
UNIVAN	Unión de Bananeros de Urubá, S.A.
UPA	Unidad de Producción Agropecuaria
UPTC	Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia
URPA	Unidades Regionales de Planeación Agropecuaria
VECOL	Empresa de Productos Veterinarios de Colombia

I. EL PAIS

1.1 Localización y Características Generales

La República de Colombia está ubicada en el extremo noroccidental de Surámerica, con límites terrestres con Panamá, Venezuela, Brasil, Perú y Ecuador y con costas sobre los océanos Pacífico y Atlántico. En 1992, el país tenía una población de 33.6 millones de habitantes distribuidos a lo largo de su territorio de 1 141 748 km^2. Algunas regiones como la Andina se encuentran sobrepobladas, mientras otras como la Amazonia, la Orinoquia y la Llanura del Pacífico están prácticamente deshabitadas[1].

La expansión poblacional fue relativamente rápida en el pasado. Sin embargo, en años recientes la tasa de crecimiento de la población ha exhibido señales de caída. En 1970-85 la población creció a una tasa promedio anual de 2%, mientras que en 1985-90 el aumento observado fue del 1.5%. Se estima que en 1995-2000 la tasa de crecimiento será de 1.2%. Paralelamente a la reducción en el ritmo de crecimiento de la población, el país ha cambiado de una economía predominantemente rural a una de tipo urbano. En 1992 el 70% de la población vivía en áreas urbanas.

Según estimaciones de la Encuesta de Hogares Rurales, en 1988, aproximadamente 45% de la población urbana y 70% de la rural vivía en condiciones de pobreza. Entre las áreas rurales la que presentó mayor incidencia de individuos pobres era la Costa Atlántica con 79% de la población y un nivel de pobreza crítica del 57%.

La región Andina se ha convertido en el centro político y económico del país. La mayor parte de las actividades industriales y agrícolas tienen lugar allí. Las montañas y valles de esa región cubren el 26% de la superficie total del país, soportan el 75% de la población total y generan cerca del 70% del PIB Agropecuario.

Para su manejo administrativo y político, el país está dividido en 32 departamentos (**Fig. I.1**), cuya principal autoridad es un Gobernador elegido por votación popular para mandatos de tres años.

1.2 Clima, Topografía y Vegetación

La Cordillera de los Andes se abre en tres ramas al cruzar por Colombia y genera una gran variedad de climas: el tropical en los valles bajos, el templado en la zona media[2] y el frío en la parte más alta de las montañas. Debido a la cercanía con la línea ecuatorial, el clima predominante es el tropical.

En cuanto a la temperatura, el piso térmico cálido abarca aproximadamente 80% del país con temperaturas superiores a 24°C. El piso térmico medio comprende cerca de 10% de la superficie nacional (temperaturas entre 17°C y 24°C), mientras el frío es observado en el resto del territorio (temperaturas entre 12°C y 17°C). Los páramos[3] están situados entre 3 000 y 4 500 metros de altitud y cubren 2% del país. Debido a su origen volcánico, los suelos de los Andes tienen altos contenidos de nutrientes y están bajo dos períodos de lluvias, marzo-abril y septiembre-noviembre.

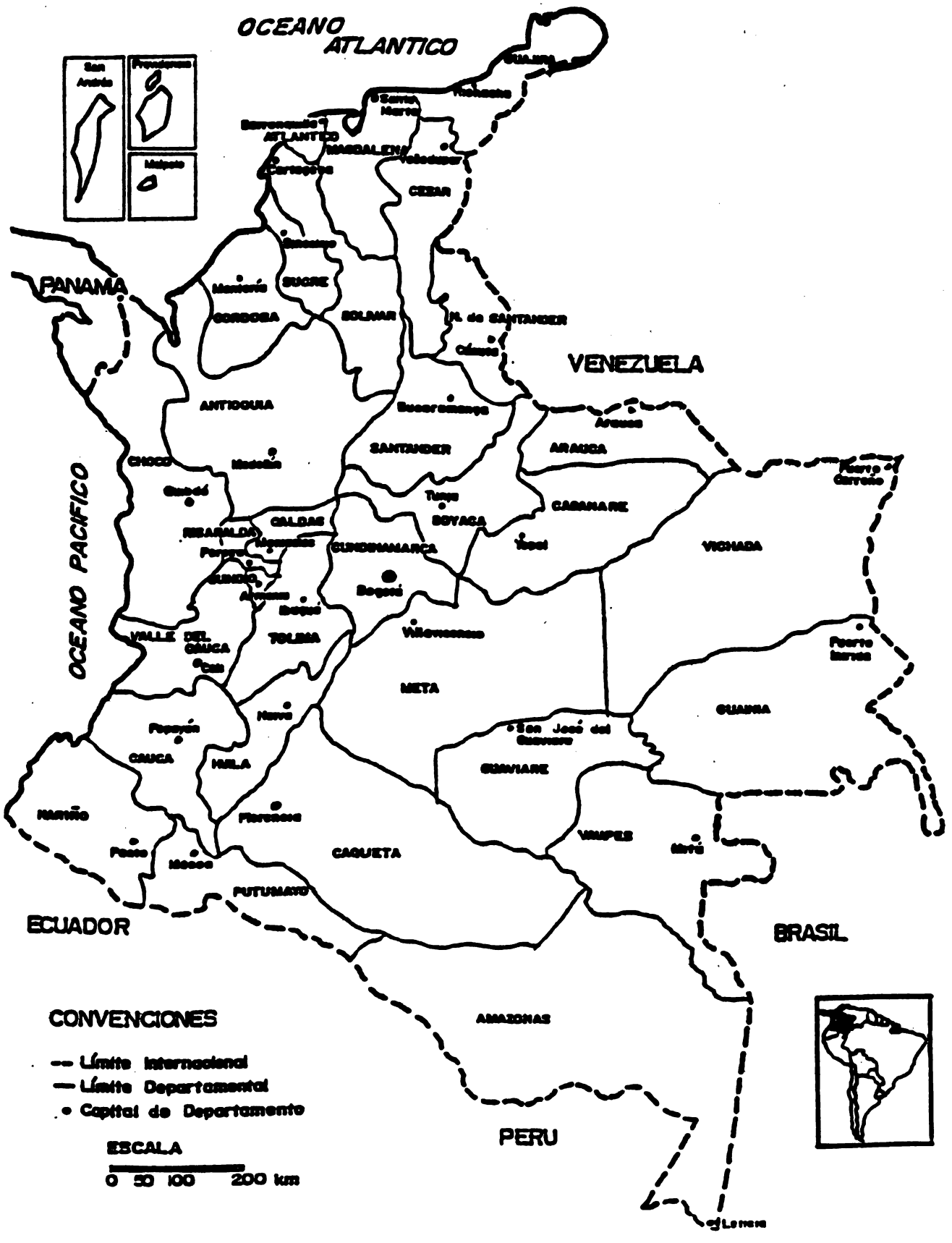
Desde el punto de vista agroecológico, el territorio nacional se divide en cinco grandes regiones: (i) del Caribe o Costa Atlántica; (ii) del Pacífico o Costa Pacífica; (iii) Andina; (iv) Amazonia; y

[1] La densidad poblacional del país es relativamente baja, 29.5 hab/km2.

[2] Cinturón cafetero.

[3] Zonas más altas de las montañas.

FIGURA I.1
DIVISION POLITICO-ADMINISTRATIVA DE COLOMBIA



(v) Orinoquia (**Fig. I.2**). Con un área de 132 mil km^2, la región del Caribe comprende los departamentos del Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, La Guajira, Magdalena y Sucre, y las islas de San Andrés y Providencia. Con excepción del departamento de La Guajira,[4] en el resto de la región existen extensas áreas dedicadas a la agricultura y la ganadería. La actividad industrial está concentrada en Barranquilla y Cartagena y cuenta con importantes empresas, particularmente de cementos, textiles, maderas, aceites y grasas. La región se caracteriza también por la existencia de enormes yacimientos de carbón y otros minerales. La mayor parte de los recursos extraídos son destinados al mercado externo.

La Región del Pacífico (80 mil km^2) está conformada por el departamento del Chocó y la región costera de los departamentos del Valle del Cauca, Cauca y Nariño. A pesar de presentar importantes yacimientos de metales preciosos,[5] esta región es una de las más atrasadas del país; en su mayor parte está cubierta de selvas y es poco poblada. Por ser una región predominantemente de selva, la explotación forestal se ha convertido en uno de los más importantes renglones económicos. La agricultura es explotada a pequeña escala, fundamentalmente para la subsistencia.

La Región Andina es la más importante de Colombia. Comprende parte de la Cordillera de los Andes y los departamentos de Nariño, Cauca, Valle del Cauca, Huila, Tolima, Quindío, Risaralda, Caldas, Antioquia, Cundinamarca, Boyacá, Santander y Norte de Santander. Esa región es el núcleo de la actividad económica y política del país. Allí se desarrollan toda clase de cultivos; el café es el producto agrícola de mayor importancia.

La Región de la Amazonia es la más extensa de Colombia (400 mil km^2); comprende los departamentos de Caquetá, Putumayo, Amazonas, Vaupés y Guanía. En su mayor parte, la región es una selva que contiene una de las mayores riquezas del mundo en materia de biodiversidad.

La Región de Orinoquia, conocida también como los Llanos Orientales, comprende el departamento del Meta, Vichada, Guaviare, Casanare y Arauca. La actividad económica más importante de la región es la ganadería. Esta región se caracteriza también por su riqueza forestal. Recientemente la explotación del petróleo ha pasado a constituirse en un importante renglón debido al descubrimiento de nuevos yacimientos.

1.3 Aspectos Políticos y Sociales

Colombia es una república unitaria, regida por los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y basada en un régimen de centralización política y descentralización administrativa. En términos generales el país ha gozado de estabilidad política; sin embargo, la sociedad ha sido fuertemente afectada por la violencia proveniente de grupos guerrilleros y narcotraficantes.

Históricamente dos partidos, el Liberal y el Conservador (denominado desde 1987 Social Conservador), se han alternado en el poder; recientemente se aprecia la aparición de grupos políticos suprapartidistas con respaldo de los electores.

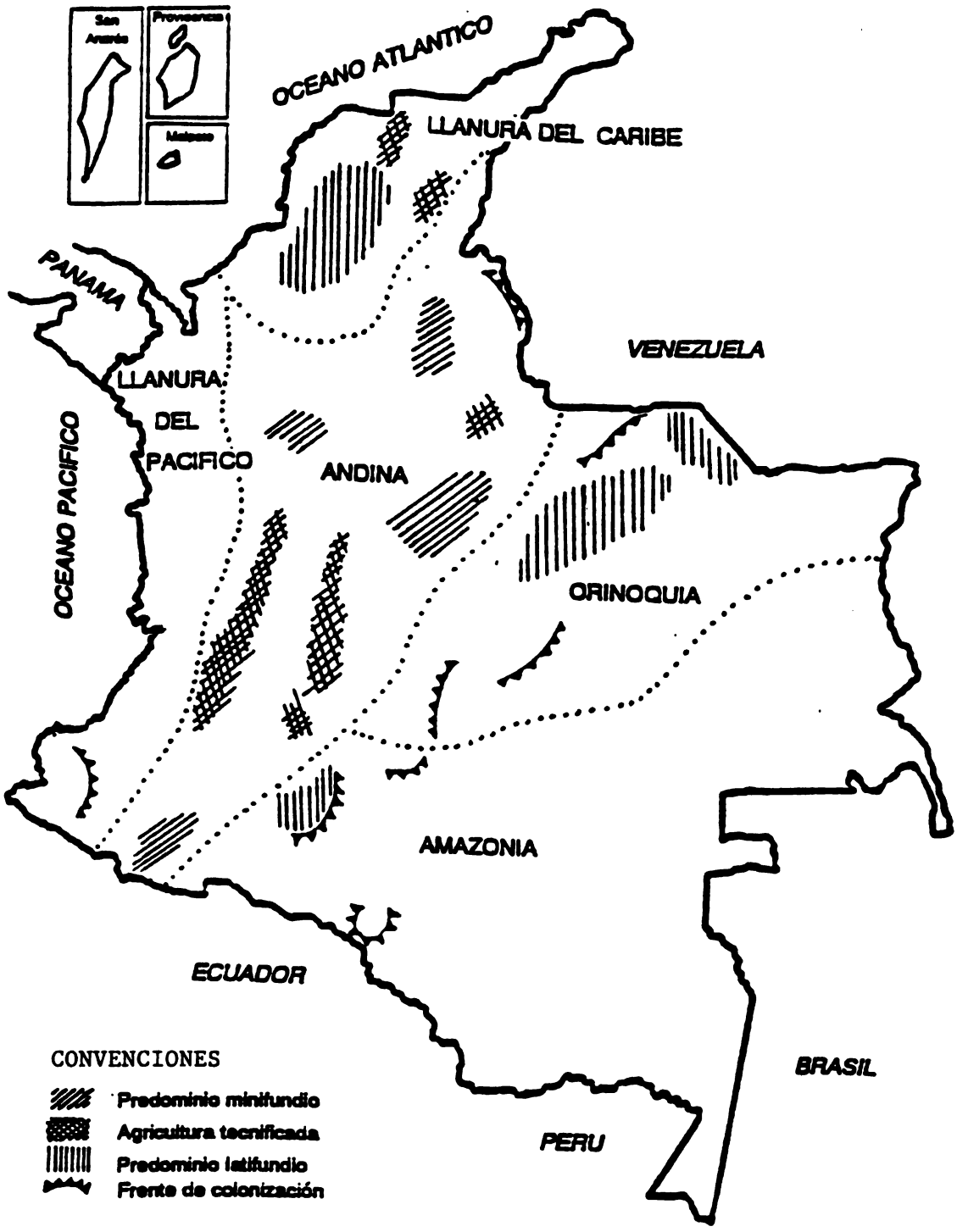
El crecimiento de la economía colombiana ha mejorado el bienestar de varios grupos sociales, a pesar de que

[4] La mayor parte de este departamento corresponde a zonas desérticas.

[5] Oro, plata y platino, entre otros.

FIGURA I.2

REGIONES NATURALES DE COLOMBIA



aún persisten áreas y grupos económicos rezagados, principalmente en las grandes concentraciones urbanas y en ciertas áreas rurales. Los indicadores sociales para 1990 indican que el país presenta una tasa de mortalidad infantil de 37.4 por mil nacidos vivos; esperanza de vida al nacer de 68.8 años; tasa de analfabetismo de 13.3%; y un PIB per cápita de US$ 1 428[6].

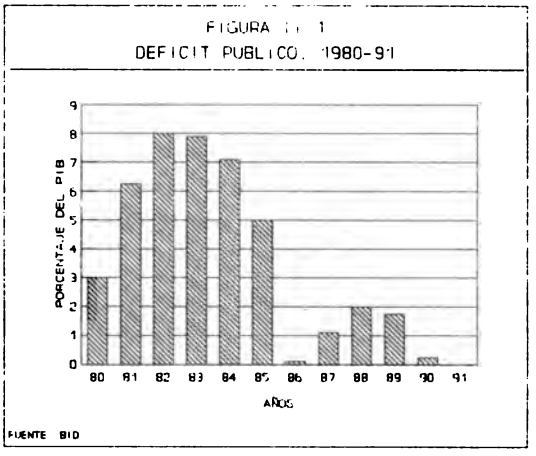
II. POLITICAS ECONOMICAS RECIENTES

La política económica seguida por Colombia en 1980-93 puede ser dividida en cuatro subperíodos: 1980-83: desajuste interno y externo; 1984-87: ajuste con crecimiento; 1988-89: transición con énfasis en lo social; y 1990 en adelante: nuevo modelo de desarrollo. A continuación se presentan los aspectos centrales de las principales medidas adoptadas en esos períodos.

2.1 Desajuste Interno y Externo: 1980-83

En 1980 el Gobierno estableció el Plan de Integración Nacional (PIN), cuyos objetivos básicos comprendieron: (i) descentralización económica y autonomía regional; (ii) desarrollo de los sectores de transporte, energía eléctrica y minería; (iii) expansión de los medios de comunicación; y (iv) ejecución de una nueva estrategia social con énfasis en educación, salud y generación de empleos.

Como resultado de la ejecución del PIN, el déficit público aumentó de manera sustancial, ya que el ahorro interno no fue suficiente para financiar los aumentos en los gastos del sector público consolidado (**Fig. II.1**). Por otro lado, el deterioro creciente en los ingresos y las dificultades para reducir el gasto de funcionamiento, llevaron al Gobierno a acudir a fuentes de recursos de origen inflacionario[7].



En 1982-83 el Estado se vio obligado a nacionalizar algunos bancos y liquidar varias empresas participantes en el mercado de capitales, para evitar un colapso del sistema financiero. Lo anterior contribuyó a la conformación del déficit fiscal, que alcanzó 7.9% en 1982. Adicionalmente, para contrarrestar el desajuste interno, las autoridades adoptaron políticas fiscales y monetarias expansivas; eso, en combinación con los efectos de la crisis de la deuda externa de los países vecinos, produjo una caída en las reservas internacionales.

Además de una difícil coyuntura interna, la economía colombiana enfrentó serios problemas en el sector externo, debido principalmente al colapso del precio internacional del café. Para restablecer el equilibrio externo, las principales medidas comprendieron ajustes en la tasa de cambio, restricciones a las importaciones y estímulo a las exportaciones no

[6] Cifra de 1991 a precios de 1988.

[7] Cuenta Especial de Cambio.

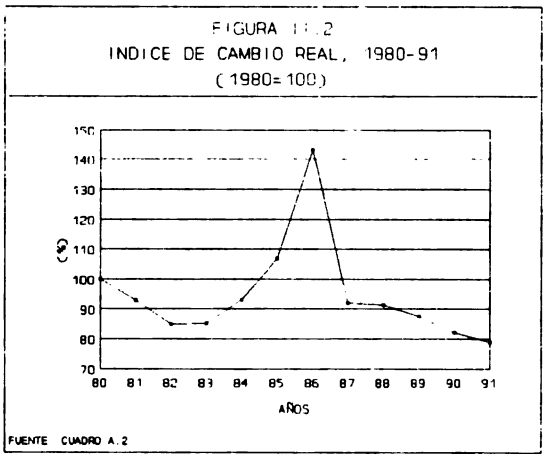
tradicionales. No obstante los esfuerzos realizados, las políticas adoptadas no produjeron los resultados esperados. Como consecuencia, a partir de 1982 el desequilibrio externo se agudizó y a finales de 1983 parecía inminente una crisis cambiaria, en razón del bajo nivel de las reservas internacionales (**Cuadro A.1**).

Como resultado de los acentuados desajustes interno y externo, el período 1980-83 se caracterizó por un descenso en las tasas de crecimiento del PIB, fuerte reducción de las exportaciones, aumento de la deuda externa y creciente déficit público.

2.2 Ajuste con Crecimiento: 1984-1987

A partir de 1984 la economía colombiana se sometió a un proceso de ajuste macroeconómico apoyado por el Banco Mundial (BIRF) y por el Fondo Monetario Internacional (FMI). Para aquel año las principales metas del programa consistieron en: (i) reducir los déficits fiscal y en cuenta corriente a 4.9% y 4.8% del PIB, respectivamente; y (ii) disminuir las pérdidas de las reservas internacionales a US$ 70 millones. Para perseguir esos objetivos, las políticas comercial, cambiaria, monetaria y fiscal fueron modificadas de manera sustancial.

La primera de esas políticas consistió básicamente en restringir las importaciones por medio de fuertes reajustes en las tarifas, ampliación del número de bienes en régimen de licencias y aplicación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) a las importaciones. Paralelamente, la tasa de cambio experimentó ajustes sustanciales. A partir de 1984 la moneda fue devaluada en términos reales hasta alcanzar el nivel de equilibrio observado en la década anterior (**Fig. II.2**).



Como resultado de las medidas adoptadas, la situación del sector externo comenzó a mejorar en forma gradual. El nivel de las reservas internacionales pasó de US$ 1 700 millones en 1984 a US$ 3 449 millones en 1987; el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos fue eliminado y en 1986 se observó un superávit de US$ 383 millones, el primero en la década. Entre otros aspectos, esos resultados se debieron a la política de no permitir una revaluación en la tasa de cambio real, a una minibonanza cafetalera y al aumento en las exportaciones de hidrocarburos.

En el área fiscal, las medidas iniciales estuvieron dirigidas a reducir los gastos y elevar los ingresos. La ampliación en la cobertura del IVA y la sobretasa al valor CIF de las importaciones contribuyeron a mejorar la situación de los ingresos. En cuanto al gasto, el principal esfuerzo consistió en aumentar los salarios del sector público en un porcentaje inferior a la inflación. En conjunto, las medidas adoptadas condujeron a la disminución del déficit fiscal de 6.9% en 1984 a 0.1% en 1986 (**Fig. II.1**). Debido a las dificultades de reducir los gastos de funcionamiento, el ajuste en las finanzas públicas obedeció mucho más al

ritmo de crecimiento de los ingresos que a disminuciones significativas en el gasto[8].

La política monetaria tuvo como propósito corregir los desajustes provocados por el exceso de demanda y mantener una oferta monetaria restringida. En ese sentido, en 1985 se tomaron diversas medidas relacionadas al sector financiero; entre ellas se constituyó el Fondo Financiero de Garantías (FFG), con el objetivo de atender los problemas de solvencia de las entidades del sector. En 1987 el manejo de la política monetaria presentó serias dificultades, lo que ocasionó un crecimiento de los medios de pago muy por encima de la inflación.

Respecto al sector agropecuario, la política cambiaria del período contribuyó a recuperar su crecimiento, mientras las medidas fiscales y crediticias fueron menos favorables, por cuanto impusieron cargas adicionales sobre la estructura de costos agropecuarios y afectaron las rentabilidades y la capacidad competitiva del sector.

2.3 Transición con Enfasis en lo Social: 1988-89

Como expresión de las prioridades del Gobierno, la orientación establecida para 1987-90 (Plan de Economía Social - PES) hizo énfasis en la necesidad de utilizar la política económica como motor del desarrollo social y éste como factor de crecimiento. En ese sentido, uno de los objetivos incluidos en el PES fue reducir la pobreza absoluta, por medio de la canalización de gastos de inversión en proyectos sociales y en sectores de la sociedad que han estado marginados de la producción, del consumo y de los beneficios del desarrollo.

[8] El Estado se ha convertido en el mayor empleador de la economía.

En conformidad con lo anterior, se reforzó el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR), como programa bandera de la administración; se le asignaron los siguientes objetivos básicos: (i) eliminar los desequilibrios regionales, económicos y sociales, mediante la reorientación del gasto público y de la política macroeconómica; y (ii) sentar las bases para un nuevo tipo de relación gobierno-población que llevara a recuperar la credibilidad de los ciudadanos en las instituciones y establecer canales permanentes para la tramitación de las protestas políticas y sociales.

Con relación a la política económica *per se*, los esfuerzos realizados en el campo monetario en 1988 estuvieron dirigidos a estabilizar la oferta monetaria para mantener un flujo de liquidez apropiado y contribuir a la reducción en el ritmo de crecimiento de los precios. Con el propósito de contrarrestar los efectos del exceso de liquidez del año inmediatamente anterior, las autoridades consideraron que la política a seguir consistiría en realizar una severa contracción monetaria durante unos pocos meses. En consecuencia, se elevó el encaje y la colocación de títulos en el mercado abierto. En el área de comercio exterior, el Gobierno continuó con la política de apertura de las importaciones y se redujeron los controles cuantitativos y los aranceles. Los resultados directos de esas políticas fueron la contracción del crédito, la elevación de las tasas de interés y una expansión considerable de las importaciones.

En aquel mismo año, el desempeño del sector agropecuario fue determinado básicamente por fenómenos climáticos que afectaron la evolución de las siembras y cosechas. En ese contexto el Gobierno acudió a las importaciones, a fin de atenuar el efecto de la reducida oferta de

alimentos sobre la inflación y atender al consumo interno. Paralelamente, el Ministerio de Agricultura pasó a ejecutar, a partir del segundo semestre de 1988, un programa para incentivar la producción, con precios de sustentación, mayor cobertura del crédito e inversiones en infraestructura dentro de las áreas de influencia del PNR.

El año de 1989 fue particularmente inestable en términos de producción y expectativas. Por ello las proyecciones del Gobierno fueron modificadas con bastante frecuencia a lo largo del año; se produjo así un clima de incertidumbre entre los agentes económicos con respecto al comportamiento esperado de las variables macroeconómicas. En el último trimestre de aquel año el ambiente económico se tornó especialmente pesimista, en razón del creciente deterioro del orden público y del rompimiento del Pacto Mundial Cafetalero (PMC).

2.4 Nuevo Modelo de Desarrollo: 1990 en Adelante

A partir de agosto de 1990[9], el nuevo gobierno estableció como ejes centrales de su programa la modernización del Estado y la internacionalización de la economía. En ese sentido, se definieron medidas económicas, así como también la promulgación de una nueva Constitución Nacional[10], la descentralización administrativa, la modernización de las instituciones del sector público, la reforma laboral y un nuevo régimen de comercio exterior, financiero, cambiario y portuario.

Con respecto a la política fiscal, las principales medidas consistieron en la elevación del IVA, el establecimiento del impuesto "de guerra" sobre la renta de personas de altos ingresos y el cobro de impuestos complementarios a algunas empresas privadas. Esas medidas, unidas a acciones orientadas a mejorar la base y eficiencia de la recaudación, atenuaron el impacto de la liberalización de las importaciones sobre las finanzas públicas. No obstante ese resultado, el déficit del sector público consolidado aumentó de 0.7% del PIB en 1990 a 1.0% en 1991, como consecuencia del mayor déficit en el sector descentralizado, especialmente en el Fondo Nacional del Café (FNC).

En el sector externo, los gastos de importación cayeron 2% en medio de un ambiente de mayor apertura y reducciones arancelarias; se pusieron así en evidencia los impactos de la incertidumbre y del debilitamiento de la actividad económica. Por otra parte, las exportaciones no tradicionales mantuvieron un ritmo sostenido de crecimiento (35.5%); lo mismo sucedió con los ingresos por transferencias y servicios personales. Las exportaciones totales, sin embargo, crecieron solo 6.0%, en razón de la caída de las exportaciones tradicionales[11].

A pesar de los problemas enfrentados para controlar la expansión de la demanda, en 1991 la inflación cedió algunos puntos con relación al año anterior, aunque no se logró la meta del 22% anual.

Respecto al sector agropecuario, la nueva política arancelaria, la reducción del crédito y la disminución de los subsidios afectaron algunos cultivos (en especial los transitorios[12]) y disminuyeron las áreas sembradas. Para atenuar el impacto que la estrategia de apertura podría tener en cultivos campesinos y en algunos rubros comerciales modernos, el Gobierno

9 Inicio de la Administración Gaviria.

10 En vigencia desde el 4 de julio de 1992.

11 Café oro y petróleo

12 Maíz, frijoles, arroz y otros.

diseñó y puso en ejecución el Programa de Modernización y Diversificación (PMD). Entre otros aspectos, ese programa incluía una serie de acciones en materia de adecuación de tierras y generación y transferencia de tecnología.

Por otra parte, el Consejo de Política Económica y Social (CONPES) aprobó la aplicación del mecanismo de franjas de precios para varios productos agrícolas, con el objeto de mantener una protección adecuada al sector. Pese a los factores de incertidumbre que rodearon el comportamiento de la economía y el recrudecimiento de la violencia y de la inseguridad en varias regiones del país, el sector agropecuario experimentó un crecimiento superior al 3.5% en 1991.

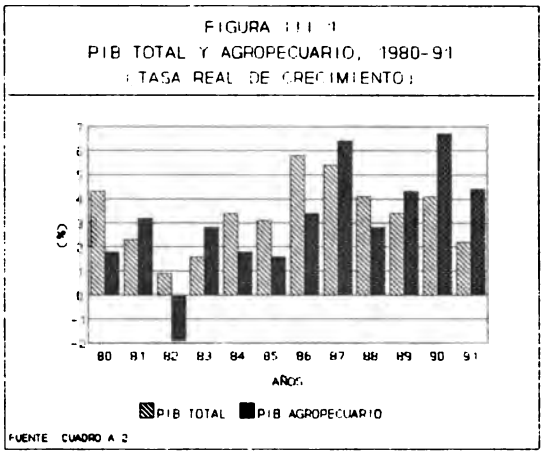
A finales de 1991, el Gobierno dio a conocer el plan de desarrollo "La Revolución Pacífica" y ajustó posteriormente el programa macroeconómico a los objetivos y metas trazados en dicho plan. Entre otros objetivos, el programa establecido para 1992 buscaba reducir las tasas de interés y conservar la estabilidad de la tasa de cambio. Además, preveía un ajuste en las finanzas públicas para contribuir al control de la inflación.

En 1992, factores imprevistos (intenso verano y evolución desfavorable de los precios internacionales de productos básicos de exportación), unidos a acciones de emergencia relacionadas con el racionamiento de energía eléctrica, contribuyeron a que el crecimiento de la economía fuera sólo de un 3%.

III. DESEMPEÑO MACROECONOMICO

3.1 Crecimiento Económico

En contraste con los demás países latinoamericanos, la economía colombiana se destacó en la década de los 80 con tasas positivas de crecimiento en todos los años. No obstante, el comportamiento del PIB real presentó una evolución cíclica: cayó en 1980-82, creció en el cuadrienio siguiente y exhibió una tendencia decreciente en 1987-91 **(Fig. III.1)**



El deterioro experimentado a inicios de los 80 resultó, básicamente, de la recesión económica internacional, de la pérdida de competitividad de los productos nacionales[13], de la caída de los precios internacionales de los principales rubros de exportación y del deterioro de los términos de intercambio. Frente a la situación observada, el Gobierno adoptó una serie de medidas con vistas a reactivar la economía, disminuir el déficit fiscal y mejorar la balanza de pagos. Entre otras

[13] Debido a un tipo de cambio real apreciado.

iniciativas, se aceleraron los ajustes cambiarios más allá de la inflación, se amplió la base impositiva de los impuestos a la renta y al valor agregado, se aumentaron las retenciones, se extendieron las restricciones a las importaciones y se incrementaron los incentivos tributarios a las exportaciones. Las medidas adoptadas y la recuperación de los precios internacionales del café, elevaron la tasa de crecimiento del PIB de 1.6% en 1983 para 5.8% en 1986.

A partir de 1988, el dinamismo observado en el cuatrienio anterior se deterioró debido, principalmente, al debilitamiento de las exportaciones y a los problemas de orden público. La intensificación de la violencia ocasionada por la lucha contra el narcotráfico desalentó las inversiones y presionó el presupuesto fiscal en virtud de los mayores gastos por parte de los organismos de seguridad.

Con relación a 1991, las cifras disponibles indican un deterioro sensible de la actividad económica en general. A nivel de sectores, los resultados más desfavorables fueron registrados por la industria y la minería. El débil desempeño de este último sector resultó, en gran medida, de los continuos atentados terroristas a la infraestructura petrolífera y en virtud del descenso de los precios internacionales de este producto. En contraste con lo anterior, los sectores de la construcción y el comercio mostraron signos importantes de recuperación, en especial el primero, que atravesaba una fase recesiva desde 1988. El sector agropecuario creció a una tasa inferior a la registrada en los dos años inmediatamente anteriores, como resultado de la confluencia de diversos factores: (i) baja de los precios internacionales de los productos de exportación; (ii) violencia e inseguridad en el campo; y (iii) adversidades climáticas e impactos negativos de la política económica.

La contribución de los diferentes sectores al PIB cambió sustancialmente en 1985-90. La minería, que anteriormente tenía una participación de alrededor del 1%, pasó a participar con 4.1% en 1985 y 8.4% en 1990, como resultado de las exportaciones de petróleo. La participación del sector industrial tuvo un fuerte aumento, al pasar de 16.7% en 1984 a 22.5% en 1985. El sector de la construcción mantuvo su tendencia anterior de crecimiento, mientras que los sectores agropecuario y de servicios disminuyeron significativamente su participación en la formación del PIB en la segunda mitad de los 80 (**Cuadro III.1**).

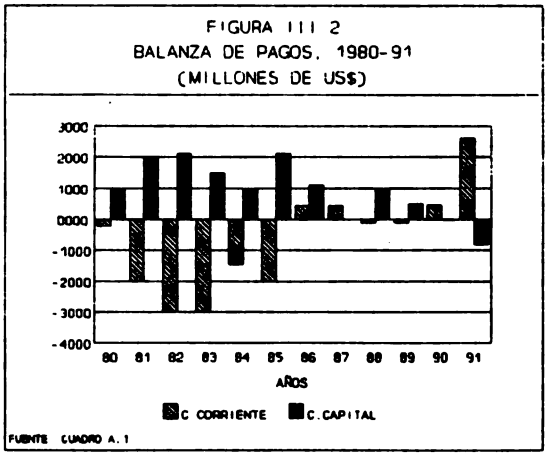
CUADRO III.1
COMPONENTES DEL PIB: PARTICIPACION PORCENTUAL, 1980-90

COMPONENTE	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
PIB	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
AGRICULTURA	24.4	25.6	23.9	24.0	23.5	18.5	17.7	18.0	17.7	18.0	18.3
MINERIA	1.0	1.2	1.0	1.1	1.3	4.1	4.6	6.2	7.9	7.8	8.4
INDUSTRIA	17.5	17.6	16.9	15.8	16.7	22.5	22.3	22.0	21.1	21.1	21.6
CONSTRUCCION	4.0	3.9	4.4	4.5	4.5	5.0	5.2	5.5	5.2	5.2	4.8
SERVICIOS	53.1	51.7	53.8	54.6	54.0	49.9	50.2	48.3	48.1	47.9	46.9

FUENTE: CEPAL.

3.2 Balanza de Pagos

Durante la mayor parte de los 70, el sector externo de la economía colombiana experimentó un gran dinamismo en razón del buen desempeño de las exportaciones. En 1980-83, sin embargo, el saldo de la cuenta corriente registró déficits crecientes debido al desempeño insatisfactorio de las balanzas comercial y de servicios (**Fig. III.2**). Los déficits en la balanza comercial tuvieron una fuerte tendencia de alza hasta 1982, en virtud de la caída en el valor de las exportaciones (22%) y del aumento de los gastos en importaciones (25%). En 1983 el déficit en la balanza comercial disminuyó sustancialmente a consecuencia de la mayor caída de las importaciones vis-à-vis la disminución de las exportaciones. Entre otros aspectos, el débil desempeño de la balanza comercial en 1980-83 resultó de la necesidad de mayores importaciones de combustibles y de la adopción de una política de gastos intensiva en insumos importados.



En contraste con lo observado en el período anterior, la situación de la balanza comercial mejoró sustancialmente en 1984-91, como resultado del rápido crecimiento de las exportaciones de petróleo[14] y de otros productos del sector minero, del influjo de una "minibonanza" de precios del café y de una significativa caída en el valor de las importaciones (1984-86). Las mayores tasas de crecimiento de las exportaciones frente a las importaciones han generado un continuo superávit en la balanza comercial, aunque en 1988-89 la cuenta corriente fue deficitaria en razón del creciente volumen de egresos por concepto de pago de intereses de la deuda externa.

3.3 Finanzas Públicas

Las finanzas consolidadas del sector público de Colombia presentaron comportamientos distintos en 1980-85 y 1986-91. El primero de esos períodos se caracterizó por elevados déficits que variaron entre 2.9 y 7.9% del PIB (**Cuadro III.2**). Ese desempeño de las finanzas públicas resultó de la caída de los ingresos corrientes, especialmente en 1980-82, y del aumento significativo de los gastos totales durante la primera mitad de la década. Entre otros aspectos, esa situación se explica por el escaso dinamismo de la actividad económica en aquel período, la evasión fiscal, el aumento en los gastos de funcionamiento del Estado y la expansión de la inversión en infraestructura[15] que se llevó a cabo a partir de 1980 con la aprobación del Plan de Integración Nacional (PIN).

Dada la situación observada, el Gobierno llevó a cabo una reforma tributaria a partir de 1983, con vistas a aumentar los ingresos y reducir el déficit fiscal. Como las medidas adoptadas no lograron disminuir de manera significativa los

[14] Fueron descubiertos nuevos yacimientos de petróleo.

[15] Básicamente en las áreas de energía eléctrica y transportes.

CUADRO III.2
FINANZAS DEL SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO, 1980-1991
(% DEL PIB)

COMPONENTES	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
INGRESOS CORRIENTES	16.8	16.2	15.9	19.4	20.4	22.2	26.6	24.7	23.6	22.8	23.5	24.1
GASTOS CORRIENTES	13.0	14.8	15.5	17.0	17.2	13.5	15.4	16.2	16.8	17.0	17.3	17.8
AHORRO CORRIENTE	3.7	1.4	0.4	2.4	3.2	8.7	11.2	8.5	6.8	5.7	6.2	6.3
GASTOS DEL CAPITAL	6.6	7.7	8.3	10.2	10.1	13.3	11.3	9.9	9.0	7.6	6.5	6.3
SUPERAVIT O DEFICIT	(2.9)	(6.3)	(7.9)	(7.8)	(6.9)	(4.5)	(0.1)	(1.4)	(2.2)	(1.9)	(0.3)	0.0
FINANCIAMIENTO INTERNO	0.5	1.8	4.1	3.7	4.4	0.5	(3.5)	1.3	0.2	1.3	0.7	1.0

FUENTE: BID.

desequilibrios financieros, en 1985 se inició un ajuste más severo en el marco de un programa económico apoyado por organismos financieros internacionales. Entre otros aspectos, la ejecución de ese programa incluyó la introducción[16] de cambios en el sistema impositivo, con el propósito de racionalizarlo, lograr una mayor equidad en la distribución de la carga impositiva y fomentar el ahorro y la inversión. Para ello, se amplió la base tributaria del impuesto a la renta y se aumentaron las retenciones; se eliminó, además, la doble tributación de las utilidades de las empresas.

El período 1986-91 se caracterizó por un avance significativo en el control del déficit consolidado del sector público, que disminuyó a 0.1% del PIB en 1986 y fluctuó desde entonces entre un máximo de 2.2% en 1988 y un mínimo de 0% en 1991. El factor que más contribuyó a esa reducción fue el vigoroso crecimiento de los ingresos; se destacaron los aumentos registrados en las recaudaciones del impuesto a la renta y al valor agregado, así como los ajustes tarifarios. En cuanto al gasto, se logró contener el crecimiento tanto de las erogaciones corrientes como de las de capital, mediante el control de los salarios y la postergación de proyectos de inversión.

3.4 Moneda y Crédito

En los 80 el sector financiero colombiano vivió una crisis, la cual tuvo fuerte incidencia sobre el sistema bancario en 1982-86. Esa crisis se caracterizó por problemas de solvencia y gestión de las entidades financieras en la primera mitad de ese decenio, lo que provocó una caída drástica de la rentabilidad del sector, bajos niveles de capitalización, crecientes grados de endeudamiento y concentración de riesgo en grupos financieros e industriales.

Para atacar esa crisis, el Gobierno intervino en los principales bancos comerciales afectados del país; se establecieron fondos de capitalización y líneas de créditos especiales destinados a mejorar la situación patrimonial de las entidades financieras; se creó un fondo de garantía de instituciones financieras y fondos de capitalización para empresas y entidades bancarias.

Como resultado de las intervenciones del Gobierno, en 1985 el 71% de los activos del sistema financiero pertenecía al Estado, el que contribuyó

[16] A fines de 1986.

para el establecimiento de una costosa infraestructura que inhibió la capacidad del sistema para generar utilidades y comprometió su crecimiento futuro. Además, de la fuerte concentración accionaria del sistema bancario y de las dificultades en la entrada y salida de bancos al sector, resultó una situación de baja competitividad.

El crédito interno presentó comportamientos distintos en 1982-91: una tendencia de crecimiento hasta 1985 y un descenso en 1986-91. El crédito al sector público varió entre un mínimo de 2.3% del Producto Interno Bruto en 1991 y un máximo de 10.7% en 1984 **(Cuadro III.3)**. Por otro lado, la oferta monetaria (M1) presentó pequeñas fluctuaciones en 1982-85 y 1986-89 (13 y 11.5% del Producto Interno Bruto respectivamente), y en el bienio siguiente se estabilizó alrededor del 10.5%.

En términos generales, los comportamientos registrados por el M1 reflejan políticas monetarias expansionistas hasta 1985 y políticas más restrictivas en 1986-91. En la primera mitad de la década, el objetivo era estimular el crecimiento económico, pues el país vivía una situación de recesión con inflación descendente. El segundo período requirió un mayor control de las variables monetarias para evitar el deterioro del proceso inflacionario, cuando la economía presentaba señales de recuperación del proceso de crecimiento.

3.5 Inflación

En 1980-91, la inflación presentó tres tendencias distintas. Hasta 1983, se observó una desaceleración del ritmo inflacionario; pasó del 26.5% en 1980 al 16.7% en 1983. En 1984-90, el nivel general de los precios siguió una trayectoria ascendente; pasó del 18.3% en 1984 al 32.4% en 1990. En 1991, la inflación decreció a 26.8% **(Fig. III.3)**.

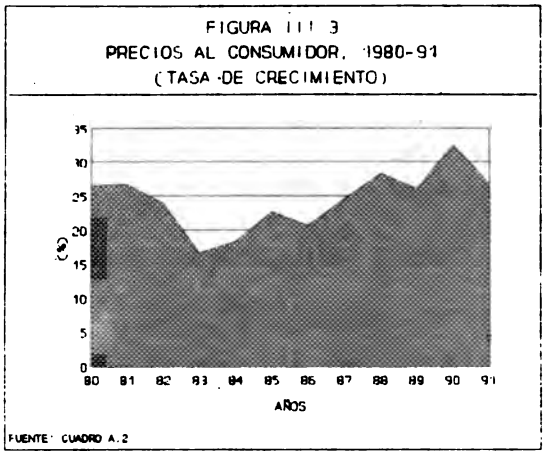
Los elevados índices inflacionarios de 1980-82 derivaron principalmente de los elevados precios de los alimentos y combustibles. Por otra parte, los bajos índices observados en 1983-84 resultaron, por un lado, de un mayor abastecimiento de alimentos, debido al incremento del comercio con los países vecinos y, por otro, de la congelación de los alquileres y de los acuerdos entre el Gobierno y el sector privado, que establecieron aumentos salariales mínimos del 25% en 1983 y del 22% en 1984.

CUADRO III.3
MONEDA Y CREDITO, 1982-91
(% DEL PIB)

CONCEPTO	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991 (P)
CREDITO INTERNO	37.3	44.3	46.3	45.6	36.9	37.5	36.4	38.3	35.9	30.0
SECTOR PUBLICO	4.5	7.6	10.7	8.8	3.9	5.0	4.7	4.8	3.9	2.3
SECTOR PRIVADO	32.8	36.7	35.6	36.8	33.0	32.5	31.7	33.5	32.0	27.7
OFERTA MONETARIA (M1)	13.0	13.3	13.0	12.9	11.6	11.9	11.2	11.2	10.6	10.5*

(P) PRELIMINAR.
* Dato observado (Banco de la República).

FUENTE: BID.

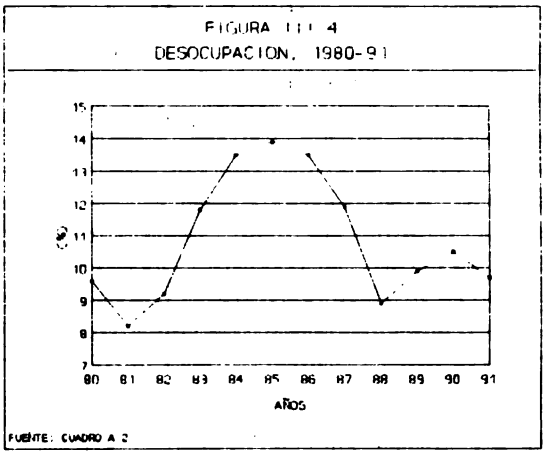


La aceleración de la inflación en 1985-90 tuvo varias causas. En 1985 fue motivada por la fuerte devaluación del peso y por las dificultades de abastecimiento de alimentos en el primer semestre. En 1987-88 resultó del aumento de la demanda interna; de problemas de abastecimiento; de la política monetaria expansiva iniciada a fines de 1987; del ritmo más acelerado de devaluación del peso en 1988 y de las condiciones adversas del clima, que afectaron la oferta agrícola. Por último, en 1990, se debió a la devaluación del tipo de cambio real efectivo en más de 13% respecto a 1989 y a los aumentos correctivos en los precios reales de bienes y servicios públicos.

En general, los alimentos han sido un grupo que contribuyó en buena medida al comportamiento del Indice de Precios al Consumidor (IPC), por cuanto sus precios crecieron más rápidamente que los referidos a otros bienes; además, tienen una mayor ponderación relativa en el cálculo del IPC. A partir de 1988, sin embargo, se introdujo una modificación en la medición del IPC que disminuye la importancia relativa de los alimentos en el conjunto de bienes que integran el cálculo del índice.

3.6 Empleo y Salarios

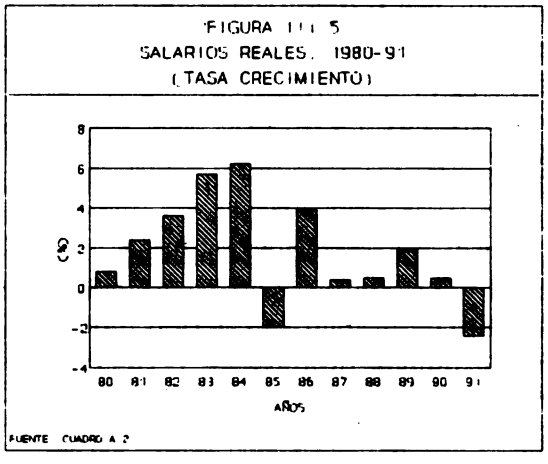
El nivel de empleo en Colombia presentó comportamientos distintos en 1980-85 y 1986-90 (**Fig. III.4.**)[17]. En el primero de esos períodos, el país experimentó una recesión económica que, al estancar la producción del sector formal de la economía, limitó su capacidad de absorber la nueva oferta de trabajo, lo cual condujo a tasas crecientes de desempleo. Con el repunte del crecimiento económico en 1986, la situación anterior se revirtió de tal forma que las tasas de desempleo disminuyeron de 14% en 1985 a 8.9% en 1988. A pesar de presentar una desaceleración en el crecimiento del PIB, el inicio de los años 90 se caracterizó también por un nivel de desempleo relativamente reducido, debido principalmente a la reforma laboral que flexibilizó el mercado de trabajo, a menores salarios reales y a la expansión de las actividades vinculadas con las exportaciones no tradicionales y el cultivo de café, todas ellas intensivas en el uso de mano de obra.



Los salarios reales de la economía crecieron durante gran parte del período

[17] Información basada en datos referentes a cuatro ciudades del país: Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla.

1980-91 **(Fig. III.5)**. En 1980-84 las tasas de crecimiento observadas mostraron una acentuada tendencia de aumento pasando de 0.8% a 6.2%. Ese comportamiento resultó del control de la expansión del nivel general de los precios y de la adopción de una política expansiva del gasto público, que incluyó aumentos salariales superiores a la tasa de inflación. En contraste con lo anterior, las tasas de crecimiento de los salarios reales presentaron un débil desempeño en 1985-91, en virtud de la aceleración del proceso inflacionario y de ajustes salariales inferiores al nivel de inflación en algunos años.



IV. SECTOR AGROPECUARIO

4.1 Producción Agropecuaria

Producción agrícola. Entre los diversos productos agrícolas cultivados en el país, los más importantes para la economía campesina comprenden el maíz, el frijol y la papa. En el caso de la agricultura comercial, se destacan el café y el algodón. A continuación se presenta la evolución de la producción de esos rubros, así como también la del plátano, soya, sorgo, arroz y flores.

Maíz. La mayor parte de la producción proviene de la economía campesina y sólo una pequeña proporción se origina de sistemas tecnificados. En 1980-91 la producción presentó comportamientos distintos: se mantuvo relativamente estable en la primera mitad del período, disminuyó en 1985-86 y registró un crecimiento sostenido en 1987-91 **(Cuadro A.3)**.

Papa. La producción aumentó 43% en 1980-84, experimentó una acentuada caída en 1985-86 y registró un crecimiento significativo en 1987-89 en virtud de la ejecución del POS. A partir de 1990, la tendencia anterior fue revertida debido al ambiente de incertidumbre generado por la política de apertura y por el impacto del clima de verano en 1991-92.

Frijol. Es cultivado en diferentes altitudes, con bajos niveles de tecnología. Enfrenta serios problemas de comercialización. La producción siguió una trayectoria ascendente en 1981-86, cayó sustancialmente en 1987 y pasó por un período de recuperación hasta alcanzar 129.7 mil t en 1991. Ese comportamiento fue explicado tanto por la expansión del área cultivada (30%) como por el incremento en los rendimientos (34.7%).

Algodón. Después de sufrir una seria crisis en el año 1978, la producción de algodón logró aumentos importantes en el área sembrada, por un breve período (1980-81). A partir de 1984, las áreas cultivadas se recuperaron, hasta llegar a un máximo en 1989, disminuyendo enseguida.

Café. Tradicionalmente, éste ha sido el principal producto de exportación de la agricultura colombiana. Es cultivado, particularmente, en pequeñas y medianas propiedades con tecnología moderna. El área sembrada con café en el país asciende a cerca de un millón de hectáreas, sin que haya experimentado variaciones significativas por un largo período de

tiempo. Por consiguiente, los cambios en la producción son explicados sobre todo por variaciones en el rendimiento físico. La evolución de la producción cafetalera está íntimamente ligada al comportamiento del mercado internacional y al impacto de las políticas macroeconómicas nacionales. Por eso la producción de ese rubro estuvo estancada durante los años 60 (bajos precios internacionales), aumentó rápidamente en la segunda mitad de los 70 (bonanza de precios en el mercado mundial) y se estabilizó durante buena parte de los 80 (superproducción mundial).

Otros productos. La producción de **plátano** se mantuvo relativamente estable en 1981-91 (2 200 000 t/año), mientras la de **soya** experimentó frecuentes fluctuaciones. La producción de **sorgo** creció moderadamente en la primera mitad de los ochenta. Sin embargo, en 1987 registró un salto significativo y estableció un nuevo nivel productivo (704 mil t) para el período 1987-92. Ese salto fue impulsado por el desarrollo de la industria avícola y por los incentivos provenientes del POS. Durante la mayor parte de los 80, el **arroz** no presentó grandes variaciones en la producción. En 1989-90, sin embargo, registró una tendencia de alza por efecto del POS. En el caso de las flores, la producción aumentó sostenidamente de 37.4 mil t en 1981 a 130 mil en 1992.

Producción pecuaria. En 1970-90, el valor real de la producción pecuaria creció a una tasa promedio anual de 2.3%, inferior a los 3.6% del PIB agropecuario. La ganadería bovina representa más del 70% de la producción pecuaria, pero su participación ha disminuido por el mayor dinamismo de la producción avícola, la cual creció a una tasa promedio anual de 5.9% **(Cuadro IV.1)**. En 1989, la producción bovina (carne y leche) representó el 21.1% del PIB agropecuario y el 4.5% del PIB total[18].

La producción de carne de pollo y huevos se desarrolló, a partir de los 70, en forma concomitante con el desarrollo de la producción de granos forrajeros y fuentes de proteína. De esa forma, la ganadería bovina comenzó a ceder espacio a la actividad avícola, que fue aumentando su participación en el PIB agropecuario. La producción lechera experimentó un fuerte crecimiento en 1981-91; pasó de 2 321 millones de litros a 4 131 millones. Este crecimiento resultó de la relativa libertad[19] del precio del producto después de 1978 y del establecimiento de incentivos adecuados para la expansión de la producción.

[18] Cuentas Nacionales.

[19] Libertad vigilada hasta 1991, cuado los precios de la leche fueron liberados.

CUADRO IV.1
EVOLUCION DE LA PRODUCCION PECUARIA, 1981-91

AÑOS	CARNE BOVINA (MILES TON)	LECHE (MILLONES LITROS)	CARNE PORCINA (MILES TON)	CARNE DE POLLO (MILES TON)	HUEVOS (MILLONES)
1981	698.1	2 321	106.4	128.4	3 430
1982	654.0	2 490	102.1	132.1	3 460
1983	567.7	2 647	111.4	137.1	3 520
1984	607.9	2 769	111.1	146.9	3 661
1985	614.9	2 816	111.9	165.2	3 601
1986	615.5	3 016	120.5	186.3	4 166
1987	603.6	3 142	128.5	214.7	4 520
1988	657.3	3 357	141.2	233.3	4 782
1989	726.9	3 643	124.4	221.5	3 678
1990	786.2	3 916	110.7	229.1	3 714
1991*	739.1	4 131	122.8	246.5	3 981

* PROVISIONAL.
FUENTE: MINISTERIO DE AGRICULTURA Y CEGA.

Producción forestal. En los años 80, la contribución del subsector forestal al PIB fue de 1.7%. Esa baja participación se explica por la reducida oferta de productos forestales, dificultades en la comercialización, aumentos en los costos de extracción y baja calidad de los bienes producidos. De los 114 millones de ha con que cuenta el país, 78 millones son suelos con aptitud forestal, pero sólo 53 millones corresponden a bosques. En los últimos años, se calcula que la deforestación ha alcanzado 600 mil ha/año.

Producción pesquera. En 1973-88, el promedio anual de captura fue de 80 mil t, 50 mil provenientes de la pesca continental y 30 mil de la pesca marítima y acuicultura. De éstas últimas, alrededor de 20 mil t se originaron de la pesca industrial y 10 mil de la pesca artesanal. La pesca industrial se desarrolla en las aguas marítimas de las costas atlántica y pacífica del país; está orientada hacia la exportación, que suma cerca de US$ 80 millones/año. Aproximadamente 11% de la producción es destinada al mercado interno. La pesca artesanal tiene lugar principalmente en aguas marinas continentales; es realizada por pequeños pescadores tradicionales y por algunas empresas cooperativas con muy baja capacidad operativa, técnica y organizativa.

4.2 Seguridad Alimentaria y Nutrición

Hasta mediados de los 80, el coeficiente de suficiencia[20] de algunos grupos de productos agropecuarios indicaba que en Colombia los cereales (trigo y cebada) y las oleaginosas (soya) tenían problemas estructurales de insuficiencia; la producción era cada vez más insuficiente para satisfacer el consumo nacional. Otros productos como arroz, sorgo, semilla de algodón, palma africana, azúcar, frijol y leche, presentaban insuficiencia de tipo coyuntural. Los productos con suficiencia plena comprendían el ajonjolí, ñame, papa, yuca, panela, frutales, hortalizas, carne y plátano.

Los indicadores sobre consumo de nutrientes muestran que el consumo de calorías en el sector urbano disminuyó de 2 387 calorías/persona/día en 1981 a 2 015 en 1984. Las series nacionales de consumo aparente por habitante indican reducciones en los casos de los cereales, aceites, tubérculos, hortalizas, carnes, frijol y plátano durante la década de los 80. Además, el consumo diario de calorías disminuyó entre los habitantes con niveles más bajos de ingreso. En cuanto a proteínas, la población correspondiente a la categoría de consumo "inferior al 90%" aumentó del 10 al 20%.

En el sector urbano, el porcentaje de la población que se encontraba en situación de inseguridad alimentaria pasó del 19% en 1972 a 30% en 1981. Ese nivel fue mantenido hasta 1985. La inseguridad alimentaria esta concentrada en el medio urbano y alcanza a 20-30% de la población. En el medio rural ese problema afecta a 10-20% de los habitantes.

4.3 Desarrollo de los Mercados y Sistemas de Comercialización

El sistema de comercialización de la mayoría de los productos agropecuarios del país se caracteriza por un escaso poder de negociación de los agricultores, en especial los campesinos, que usualmente enfrentan al comprador sin información y sin mayores alternativas para la colocación de sus productos. Los mecanismos de coordinación e integración vertical se reducen a unos pocos casos aislados, sin gran importancia en el conjunto.

[20] Relación porcentual entre la producción nacional y el consumo aparente.

La dispersión de la producción campesina obliga al transporte de pequeñas cantidades, lo que recarga los costos unitarios; los productos provenientes del uso de semillas inadecuadas y deficientes prácticas de cultivo presentan problemas de calidad y heterogeneidad; los canales de comercialización son excesivamente largos para los pequeños volúmenes que se manejan, lo que implica mayores costos y márgenes (**Fig. A.1 y A.2**).

Las cooperativas y asociaciones de agricultores que han adquirido alguna capacidad de negociación, han sido en general las vinculadas a la agricultura comercial (café, algodón, banano y flores). En el caso de productos de consumo interno (cereales, carne, leche y productos perecederos) la intervención de las cooperativas ha sido limitada, aunque el 52% se dedica a actividades de comercialización. Esa baja efectividad parece estar asociada a un escaso poder de negociación, precario desarrollo administrativo y empresarial, desconocimiento amplio acerca del comportamiento de los mercados y precios, y carencia de infraestructura de acopio para los productos que comercializan.

El sector detallista muestra una gran heterogeneidad, que se ha acentuado con la consolidación progresiva de las modernas cadenas de supermercados. Esa red trabaja preferencialmente con los sectores de medianos y altos ingresos, mientras que, en forma paralela, una red tradicional de tiendas y plazas de mercados atiende a los sectores de población de bajos ingresos. Este subsector detallista de alimentos presenta enormes deficiencias, que se traducen en sobrecostos y en mayores precios relativos para los consumidores. Los esfuerzos para mejorar el funcionamiento de este subsector han sido muy aislados, sin continuidad y con apoyo muy precario por parte del Estado.

La actividad de almacenamiento en Colombia es realizada por medio de varios agentes que desempeñan diferentes funciones (**Fig. IV.1**). Los AGD participan como proveedores de servicios de almacenamiento comercial y de financiamiento. Los bancos comerciales, de fomento y el Banco de la República proveen el financiamiento prendario a productos almacenados mediante el descuento y redescuento de bonos de prenda. Los agricultores, los industriales y el IDEMA almacenan rubros agrícolas *in natura* y procesados; utilizan recursos e infraestructura propia, así como también la provista por los AGD.

4.4 Precios de Insumos y de Productos

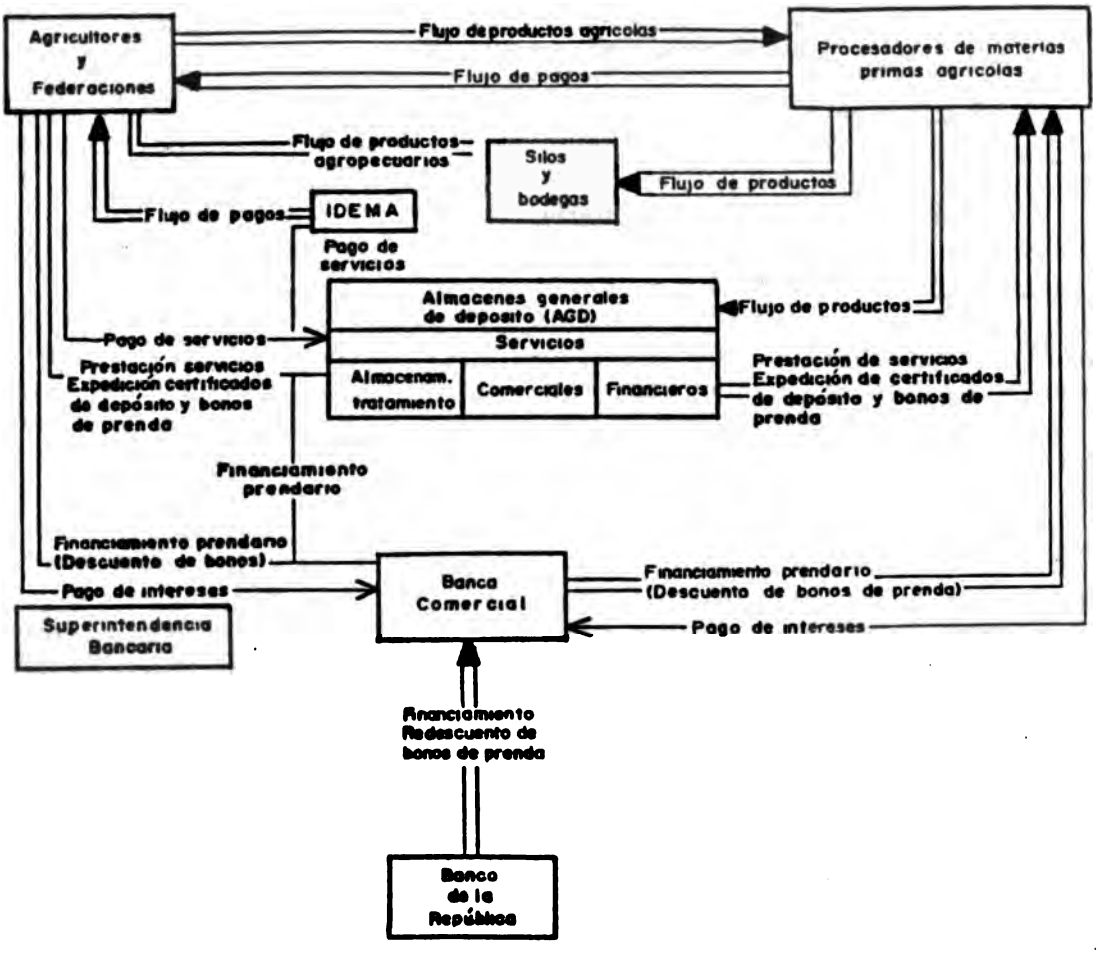
En 1978-89, el índice real de precios de los principales insumos utilizados en la agricultura registró una tendencia creciente, que es más pronunciada a partir de la segunda mitad de los años 80. El índice de precios de fertilizantes, sin embargo, presentó un comportamiento distinto, pues cayó durante casi todo el período (**Cuadro IV.2**). En ese contexto, la participación del control de plagas en el costo total de producción por hectárea pasó de 11.9% en 1983 a 13.6% en 1989[20]. En el caso de la maquinaria el aumento correspondiente fue del 12% al 20%.

En 1980-88, los jornales agrícolas estuvieron por encima del salario mínimo legal y, tanto en la ganadería como en las actividades agrícolas, registraron una tendencia decreciente en 1980-85 y luego crecieron hasta 1988. Esta última tendencia fue motivada por el aumento experimentado en los demás salarios en el resto de la economía[21] (**Fig. A.3**). No

[20] SAC, op. cit., p.25.

[21] SAC, op. cit., p.27 y FEDESARROLLO 1989, Situación Laboral, p.80.

Figura IV.1
Almacenamiento de Productos Agrícolas en Colombia



CUADRO IV.2
INSUMOS AGROPECUARIOS: INDICE REAL DE PRECIOS AL POR MAYOR
1978-89

AÑO	FERTILIZANTES	INSECTICIDAS FUNGICIDAS	HERBICIDAS	MAQUINARIA AGRICOLA
1978	100	100	100	100
1979	91	95	85	95
1980	97	100	103	112
1981	118	96	110	102
1982	99	96	89	97
1983	93	95	80	111
1985*	92	106	98	112
1986	76	107	100	104
1987	74	111	103	105
1988	70	110	103	116
1989	78	118	106	120

FUENTE: MINISTERIO DE AGRICULTURA, DIVISION DE INSUMOS, OPSA.
* INFORMACION NO DISPONIBLE PARA 1984.

obstante lo anterior, el salario agrícola es uno de los más bajos del país.

En cuanto a la actividad pecuaria, el precio de los alimentos para animales aumentó 27.5% en 1985-89. En el caso de la porcicultura, el impacto del aumento observado fue mayor, ya que el componente nutricional ha tenido una participación superior a 60% en la estructura de costos[22].

Los precios reales de sustentación fueron relativamente estables hasta 1988 para productos como sorgo, arroz y maíz (**Fig. A.4**). En 1988-90, esos precios desempeñaron un papel de fomento muy importante como parte del POS. En ese sentido, el IDEMA los aumentó significativamente. Los ajustes realizados variaron entre 36.9% (ajonjolí) y 61.5% (arroz). Como resultado, las áreas sembradas con arroz, frijol, soya, maíz, yuca y hortalizas se expandieron 20% en 1988-89[23]. En las zonas agrícolas alejadas de los principales centros de consumo del país, los precios de sustentación se acercan o se convierten en los de mercado, debido a los altos costos de transporte y a las deficiencias de infraestructura vial y comercial.

En el período 1984-91, los precios reales de la carne de ganado vacuno experimentaron fuertes oscilaciones debido a los ciclos a que está sometida esta actividad (**Cuadro A.4**). Los precios de la carne de cerdo presentaron oscilaciones menos pronunciadas que las de la carne vacuna, dado que sus ciclos de oferta son más cortos. Para el mismo período, los precios de la carne de pollo evolucionaron con relativa estabilidad y mantuvieron sus cotizaciones por debajo de las alcanzadas por la carne vacuna y de cerdo. No obstante lo anterior, la carne de pollo sustituye a la de cerdo por razones de salud, principalmente entre los grupos de ingresos medios y altos. De acuerdo a la Sociedad de Agricultores de Colombia, los precios reales de la leche siguieron una tendencia decreciente en el período 1983-89.

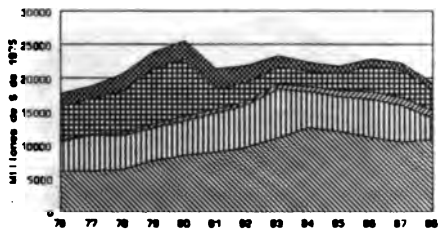
4.5 Crédito Agropecuario

El crédito siguió una trayectoria ascendente en la segunda mitad de los 70; posteriormente registró una tendencia de caída hasta 1988. Las instituciones que más participaron en el financiamiento del sector fueron el FFAP, Caja Agraria y bancos comerciales (**Fig. IV.2**). La participación del sistema financiero privado en el otorgamiento del crédito agropecuario

[22] SAC, op. cit., p.29.

[23] Perry, 1990, pp. 65-75.

FIGURA IV.2
CREDITO AGROPECUARIO
1976-88



FUENTE: CUADRO A.5

disminuyó a partir de 1981, debido a las dificultades enfrentadas por el sector financiero en la primera mitad de los 80. De esa manera, el crédito agropecuario tuvo fuertemente restringido a la acción del FFAP y de la Caja Agraria.

A partir de la constitución del FINAGRO[24] y de los cambios institucionales y reformas de políticas realizados en 1991, fueron observados los siguientes resultados en aquel año: (i) el crédito a pequeños productores creció aproximadamente 38% en relación al año anterior; (ii) el 40% de los préstamos aprobados a los campesinos fueron destinados a actividades de inversión; (iii) el crecimiento del crédito a los demás productores fue del orden de 14.8%; y (iv) los créditos para sostenimiento aumentaron sustancialmente, en particular en el caso del café (83%), palma africana (94%) y caña panelera (93%). El crédito para retención de vientres bovinos registró una disminución de 27% debido al cambio en el ciclo productivo de la ganadería y al aumento considerable en los precios de la carne[25].

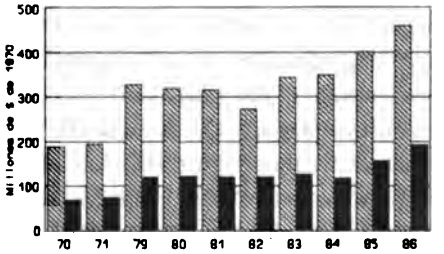
[24] Ley del 16 de enero de 1990, reglamentada por el Decreto 026 de enero de 1991.

[25] Ministerio de Agricultura, 1991.

4.6 Desarrollo Agroindustrial

En la década de los 70, el valor real del producto de la industria de alimentos y bebidas registró un importante crecimiento; pasó de $ 188 millones en 1970 a $ 328 millones en 1979. A principio de los 80, sin embargo, el valor de la producción de ese sector siguió una trayectoria decreciente debido a la recesión de la economía. En 1983 este valor volvió a aumentar y presentó un crecimiento sostenido hasta 1986 **(Fig. IV.3)**. Respecto a otros indicadores, en 1985 la industria de alimentos y bebidas empleaba 93 398 personas y en 1986 el número total de establecimientos era de 1 270 **(Cuadro A.6)**.

FIGURA IV.3
INDUSTRIA DE ALIMENTOS Y BEBIDAS:
VALOR DE LA PRODUCCION Y VALOR AGREGADO, 1970-86



FUENTE: CUADRO A.6

En los últimos años, la agroindustria colombiana ha experimentado un vigoroso proceso de diversificación y modernización. Ese proceso ocurre en todos los niveles; se destaca lo observado en las pequeñas empresas en las siguientes áreas: clasificación, limpieza, cortado y empaque de verduras y hortalizas; producción de pulpas de frutas; alimentos congelados y precocidos; preparación en

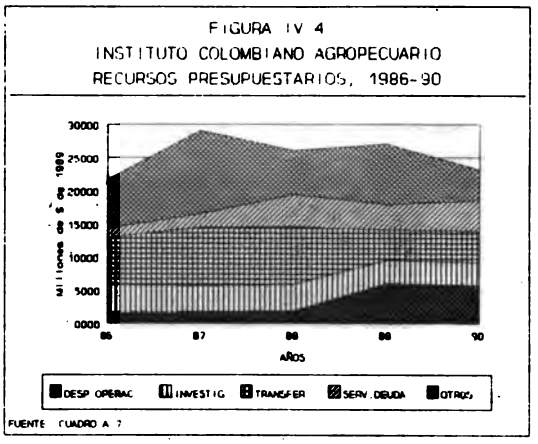
escala comercial de productos alimenticios autóctonos[26] y comidas rápidas.

A finales de 1992 se creó la Corporación Colombiana Internacional, con capital mixto. Esa institución tiene como función apoyar la identificación de opciones en el mercado externo para productos agropecuarios y agroindustriales, y promover la identificación de proyectos que puedan materializar las potencialidades del mercado externo.

4.7 Generación y Transferencia de Tecnología

Hasta 1990, la formulación de la política de generación y transferencia de tecnología agropecuaria en Colombia era responsabilidad del Ministerio de Agricultura y su ejecución estaba a cargo del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA)[27]. Las actividades del ICA se concentraban principalmente en el desarrollo de investigaciones relacionadas a productos básicos de la canasta familiar (arroz, papa, soya, algodón, carne y leche). Para realizar esas actividades, así como también la transferencia de tecnología, el Instituto utilizó aproximadamente 35% de su presupuesto de 1990. Los gastos operativos y el servicio de la deuda de los préstamos contratados con el Banco Mundial absorbieron más de 45% del presupuesto (**Fig. IV.4**).

La participación del sector privado en el desarrollo de investigación y transferencia de tecnologías en el país se inició en 1927, con la creación de la Federación Nacional de Cafeteros. Las actividades de esa institución han sido financiadas por un impuesto a las exportaciones



de café, lo que dio antecedente legal a los recursos llamados parafiscales[28] para financiar la investigación y transferencia de tecnología por parte de instituciones privadas. Desde los años 70 otras asociaciones de productores utilizan este sistema de financiamiento para realizar investigación y transferencia de tecnología en arroz, caña de azúcar, palma africana, algodón, flores y banano.

También han sido creadas instituciones de investigación a nivel regional con base en universidades, secretarías de agricultura, entidades de desarrollo regional y ONG. Según el último censo realizado por COLCIENCIAS, en 1990, el país contaba con 50 unidades de investigación agrícola; 16 estaban situadas en entidades gubernamentales, 9 en universidades, 12 en organizaciones de productores y 13 en ONG (**Cuadro IV.3**). Diferentes evaluaciones han mostrado que el presupuesto del ICA corresponde a 60-70% de los recursos totales utilizados en el país en el desarrollo de actividades de investigación y transferencia de tecnología. El resto de los recursos proviene de los gobiernos locales y del sector privado.

[26] Arepas, pandebonos, empanadas, expandidos y pasabocas.

[27] Creado en 1965, como institución adscrita al Ministerio.

[28] Recursos de origen público pero recolectados y administrados por los productores.

CUADRO IV.3
ENTIDADES SELECCIONADAS QUE REALIZAN INVESTIGACION AGROPECUARIA EN COLOMBIA
SEGUN CARACTER INSTITUCIONAL, 1990

ENTIDADES OFICIALES	UNIVERSIDADES	ORGANIZACIONES GREMIALES	ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES
ICA	NACIONAL	CENICAFE	CIPAV
IGAC	UPTC	LIQUE	IMCA
INDERENA	CALDAS	CENICANA	FUNDAEC
VECOL	NARIÑO	FEDEARROZ	SUNA HISCA
CAJA AGRARIA	IND. SANTANDER	FEDERALGODON	SALVAR A LOS NINOS
HIMAT	TOLIMA	FEDEPALMA	CONIF
INCORA	VALLE	FENALCE	PUERTO RASTROJO
CAR	JAVERIANA	FEDEPAPA	COARARACUARA
CODECHOCO	CATOLICA DE	ACOSEMILLAS	NATURA
C.V.C.	ORIENTE	AUGURA	JARDIN BOTANICO DE
CORTOLIMA		UNIBAN	MEDELLIN
CORNARE		ASOCOLFLORES	IIT
INCIVA			CEGA
SEC. AGRICULTURA			PROCADI
ANTIOQUIA			F. TECNOLOGIA
JARDIN BOTANICO			APROPIADA
J.C.MUTIS			
SENA			

FUENTE: COLCIENCIAS.

Con el propósito de agilizar las relaciones del ICA con el sector privado, el Gobierno reestructuró ese Instituto en 1992[29] y creó una entidad mixta de derecho privado, la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria. Dada esa reformulación, el ICA aporta la infraestructura que tiene disponible y el sector privado proporciona el capital de trabajo. Asimismo, las actividades de planeación, seguimiento y evaluación de la investigación se concentran en el ICA, mientras que la ejecución es responsabilidad de la nueva Corporación.

Asimismo, al reestructurarse el ICA se le eliminó su función de transferencia de tecnología y se creó el Sistema Nacional de Transferencia de Tecnología Agrícola y Pecuaria (SINTAP). Ese sistema se basa en la descentralización de las actividades y transfiere la responsabilidad a los municipios. En consecuencia, cada municipio debe crear una Unidad Municipal de Transferencia Agropecuaria (UMATA) y financiar el desarrollo de las actividades correspondientes con recursos locales provenientes del IVA. Los CRECED continuarán siendo operados por el ICA como enlaces de comunicación entre investigadores y productores.

[29] Decreto Presidencial, diciembre de 1992.

4.8 Protección Ambiental[30]

El medio ambiente colombiano se caracteriza por una gran diversidad biológica y ecológica. Cuenta con aproximadamente 50 000 especies de plantas, 8% de las especies de mamíferos del planeta, 18% de las aves y 10% de los insectos. A pesar de esa enorme biodiversidad, los ecosistemas colombianos presentan alta fragilidad y enfrentan un cuadro de rápido deterioro. Entre otros aspectos esa situación está asociada a los patrones desordenados de ocupación del territorio, manejo inadecuado de los bosques, mal uso de la tierra y acelerado crecimiento urbano. Como consecuencia, se estima que alrededor de la mitad de la cobertura forestal del país ha sido eliminada. Esa fuerte deforestación ha sido motivada por los esquemas de colonización espontáneo, la utilización de leña para fines energéticos y la expansión de la industria forestal.

[30] Esta sección se basó en: Departamento Nacional de Planeación, 1991.

No obstante ese escenario, Colombia fue uno de los primeros países latinoamericanos con un marco legal sobre el manejo y protección del medio ambiente. En 1974 el Gobierno estableció el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. Además, se ha dictado un gran número de leyes y decretos sobre la materia[31].

El medio ambiente del país también ha sido afectado por la dispersión de las responsabilidades de gestión ambiental entre varias entidades. En ese contexto, la actual administración está empeñada en realizar una reforma institucional. Como parte de ese esfuerzo se encuentra en el Congreso una propuesta de reorganización de las instituciones relacionadas con la protección ambiental. Esa propuesta prevé la creación del Ministerio del Ambiente y la organización de una estructura orgánica compuesta por entes planificadores, coordinadores y ejecutores en el orden nacional, regional y local.

V. POLITICA AGROPECUARIA

5.1 Precios y Comercio Exterior

La estrategia básica de las políticas de precios y de comercio exterior en la última década consistió, en términos generales, en proteger a los productores y consumidores de las amplias variaciones de los precios domésticos e internacionales, con el propósito de proporcionar estabilidad y alcanzar la autosuficiencia. Para perseguir esos objetivos, fueron utilizados los siguientes instrumentos de política: (i) tarifas a las importaciones; (ii) cuotas a las importaciones de cereales y oleaginosas; (iii) importaciones y exportaciones de cereales y oleaginosas a través del IDEMA; y (iv) cuotas de exportación para los cereales, con el fin de evitar presiones inflacionarias.

En 1988 el Gobierno puso en marcha una estrategia especial[32] de protección a la agricultura, con vistas a lograr aumentos en la producción y en la productividad, así como también asegurar un adecuado abastecimiento del mercado interno. Los instrumentos básicos de esa estrategia consistieron en: (i) precios de sustentación; (ii) control y manejo de las importaciones; (iii) compras directas por el IDEMA; y (iv) Plan de Oferta Selectiva (POS). Como resultado de la ejecución de esa estrategia se logró: expandir el área cultivada y la producción agropecuaria; desacelerar los aumentos de precios al consumidor; incrementar los ingresos de los productores; y recuperar las existencias del IDEMA.

Como parte de la reforma económica iniciada en 1990, el Gobierno modificó las políticas de comercio exterior y de precios agrícolas, así como también la intervención directa que ejercía en el mercado doméstico mediante la comercialización (compra y venta) de productos nacionales y extranjeros. Los aranceles fueron reducidos en forma sustancial y el cronograma de desgravación que se había fijado hasta 1994 se cumplió en algo más de un año. Se retiró al IDEMA la atribución de único virtual importador de algunos productos y se dejó una amplia libertad de acceso al sector privado. Las cuotas y otras barreras a la importación fueron eliminadas. Se sustituyeron los controles cuantitativos a las importaciones por mecanismos de protección basados en el arancel. Fue implantado el sistema de Franjas de Precios para el arroz, soya, sorgo,maíz y sus derivados. Posteriormente

[31] Ley Sanitaria Nacional, Ley del Mar, Leyes de creación del INDERENA y de las Corporaciones Autónomas Regionales, Código Minero y Código Forestal.

[32] Conocida como "estrategia de choque".

se incluyeron en el sistema de franjas de precios la leche y el azúcar.

Además de las medidas anteriores, la reforma realizada reemplazó los precios de sustentación por "precios mínimos de garantía". En el caso del trigo y la cebada, los precios de sustentación fueron sustituidos por convenios entre agricultores y la industria para desarrollar programas específicos de modernización y diversificación en las áreas tradicionalmente cultivadas con esos rubros.

Recientes estimaciones[33] del Subsidio Equivalente al Productor (SEP) colombiano (**Cuadro V.1**), indican: (i) el SEP total para los productos considerados (arroz, maíz, sorgo, trigo, cebada, azúcar, soya, aceite de palma y leche) pasó de aproximadamente US$ 545 millones en 1986 a US$ 15 millones en 1989, y aumentó posteriormente a US$ 739 millones en 1992 (este efecto neto de apoyo a los productores ha sido soportado fundamentalmente por transferencias de los consumidores; la leche fue el producto que más se benefició de tales transferencias); (ii) el SEP para los productos amparados por la política de precios de sustentación siguió la misma tendencia que el SEP calculado para el conjunto de rubros analizados: descendió de US$ 289 millones en 1986 a US$ 30 millones en 1991 y luego aumentó a US$ 66 millones en 1992; (iii) el SEP siguió una trayectoria descendente durante el período de análisis en los casos del arroz, maíz, azúcar, soya y palma (aceite); se mantuvo estable para el trigo y cebada, y creció para la leche.

5.2 Crédito

En los 70, con la creación del Fondo Financiero Agropecuario (FFAP)[34], el sector contó con volúmenes crecientes (en términos reales) de recursos financieros. A partir de 1980, sin embargo, la disponibilidad de crédito se contrajo, como resultado de la crisis del sector financiero y de los ajustes a que fue sometido ese sector.

En 1984-86 las medidas adoptadas para sanear el sector financiero afectaron negativamente el volumen de recursos del FFAP. Como resultado, hubo un encarecimiento del crédito y disminución del subsidio al sector agropecuario, en virtud de reajustes progresivos en las tasas de interés (**Fig. V.1**). La insuficiencia de recursos crediticios hizo que los agricultores recurrieran a créditos extrabancarios a un costo mayor para cubrir sus

[33] Gallón Agudelo, 1992.

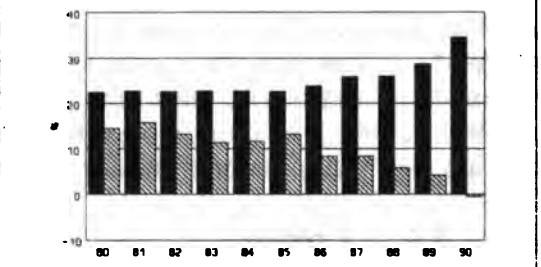
[34] Ley 5a de 1973.

CUADRO V.1
SUBSIDIO EQUIVALENTE AL PRODUCTOR (SEP), 1986-92
(US$ MILLONES)

PRODUCTO	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
ARROZ	157.9	119.9	131.4	49.0	2.5	(5.7)	27.7
MAIZ	25.6	49.1	12.5	8.5	(30.1)	(22.9)	4.4
SORGO	20.1	51.6	20.9	17.0	11.5	11.0	24.2
TRIGO	5.9	4.1	1.6	1.6	6.9	5.4	4.5
CEBADA	6.5	4.9	4.4	5.1	7.7	7.5	4.5
SOYA	15.4	10.2	9.4	16.4	22.7	13.2	4.6
PALMA	57.4	46.6	43.3	37.0	65.0	21.1	(3.8)
SUBTOTAL	288.8	286.4	223.5	134.6	86.2	29.6	66.1
AZUCAR	6.6	0.6	(114.9)	(337.6)	(381.5)	(197.7)	(60.0)
LECHE	249.2	247.7	231.3	217.8	392.4	592.6	732.5
TOTAL	544.6	534.7	339.9	14.8	97.1	424.5	738.6

FUENTE: GALLON AGUDELO, 1992.

FIGURA V 1
TASAS DE INTERES DEL FFAP Y SUBSIDIOS, 1980-90.



FUENTE: CUADRO A 8

requerimientos de financiación. Por otro lado, la participación del sector bancario privado en el financiamiento de la producción agropecuaria se redujo; eso reforzó la posición de la banca oficial como principal proveedora de recursos para el sector.

En 1986-90, los lineamientos de política presentados en el PES partieron de un diagnóstico según el cual el deterioro de las disponibilidades de crédito, la reducida financiación de las actividades de mediano y largo plazo, y el aumento en las tasas de interés, afectaban el nivel de inversión y contribuían al estancamiento del sector. Para superar esa situación, se propuso: reorientar el crédito agropecuario, crear condiciones favorables a la toma de préstamos y asignar recursos en cantidades suficientes para atender la demanda del sector.

Hacia 1989, los resultados de esa política indicaban: (i) la relación préstamos nuevos/PIB agropecuario continuó su tendencia decreciente, iniciada en 1984; (ii) la participación de los pequeños agricultores en el presupuesto del FFAP llegó a alcanzar 24% de los recursos totales, en desmedro de la participación de los medianos y grandes productores; (iii) la participación de la Caja Agraria en el total de créditos aprobados aumentó sustancialmente, tanto con relación a los pequeños como a los medianos y grandes agricultores; y (iv) la tasa de interés para cultivos semestrales, así como también para actividades de mediano y largo plazo, se tornó relativamente más alta para los medianos y grandes agricultores vis-à-vis los pequeños.

En términos generales, la ejecución de las medidas adoptadas en 1986-90 favoreció a la economía campesina, por medio de condiciones preferenciales en la tasa de interés, que continuó siendo negativa en términos reales para ese sector. En contraste, para el sector moderno de la agricultura la política encareció el crédito y resultó poco consistente con sus enunciados iniciales.

La actual administración introdujo cambios institucionales de gran significación en el crédito agropecuario. Fueron creados el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario[35] (SNCA) y el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO)[36]. Además, se estableció la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario (CNCA) como organismo rector del financiamiento agrícola y administrador del SNCA. Esas modificaciones tenían el propósito de separar el financiamiento agropecuario de la política monetaria y dar mayor injerencia a las entidades del sector en la toma de decisiones respecto al crédito sectorial, comenzando por el propio Ministerio de Agricultura.

A partir de 1990, uno de los principales objetivos de la política de crédito ha sido canalizar un mayor volumen de recursos para el financiamiento de la economía campesina. En ese sentido, los créditos aprobados para pequeños

[35] Ley 16 de 1990.

[36] Este Fondo sustituyó el FFAP.

productores en 1991 ($ 93 000 millones) superaron en 33% el monto correspondiente a 1990. Como consecuencia, la participación de los pequeños agricultores en el crédito redescontado en el FINAGRO aumentó de 25% en 1990 a 29% en 1991.

Con respecto a la orientación general de la actual política de crédito, se observa que ésta ha mantenido la línea de reducción de subsidios. Por lo tanto, las tasas de interés del crédito agropecuario han seguido acercándose a las tasas del mercado, aunque guardaron un margen de preferencia para los pequeños agricultores. Esa orientación deberá ser seguida hasta 1994, año en que se prevé que la tasa de interés será igual para todos los usuarios.

5.3 Comercialización

Hasta hace poco, la política de comercialización de Colombia tuvo como principal objetivo regular la comercialización de un conjunto reducido de productos básicos (arroz, maíz, soya, sorgo, trigo, leche, aceites) mediante actividades de compra, venta y almacenamiento por parte del IDEMA. En términos generales, sin embargo, las compras del IDEMA fueron relativamente reducidas, excepto en el caso del trigo (**Cuadro V.2**).

Asimismo, la política seguida no logró promover cambios sustantivos en el sistema de comercialización para mejorar los esquemas de integración vertical y horizontal y reducir los costos y márgenes. El Estado[37] se limitó a apoyar la construcción de infraestructura física mayorista, con el propósito de facilitar el flujo de productos, mientras que fueron débiles las acciones relacionadas con el financiamiento, los sistemas de formación de precios y el mejoramiento de los métodos de transacción.

Con base en las directrices del nuevo modelo de desarrollo, el Gobierno sustituyó la política anterior por una de menor intervención en las actividades de comercialización. En ese sentido, y dentro del marco de la Ley de Comercio Exterior, algunas de las funciones que realizaba anteriormente el IDEMA tienden a desaparecer o serán desarrolladas por el sector privado.

Según la orientación actual, el IDEMA intervendría subsidiariamente cuando existan fallas en el mercado. Además, deberá: (i) concentrar su labor en las zonas marginadas y de economía campesina, con el objeto de facilitar y tecnificar la comercialización de los pequeños

[37] Como socio en las Centrales de Abasto

CUADRO V.2
COMPRAS DEL IDEMA COMO PROPORCION DE LA PRODUCCION NACIONAL, 1975-87.
(PORCENTAJES)

ANO	AJONJOLI	ARROZ	FRIJOL	MAIZ	SORGO	TRIGO
1975	-	7.9	0.7	6.0	6.6	11.2
1976	-	5.5	1.0	1.2	5.9	15.2
1977	2.2	0.8	0.6	6.2	5.2	41.4
1978	14.2	4.5	0.1	6.1	24.3	63.0
1979	10.2	8.1	-	1.6	4.2	38.9
1980	79.9	7.5	-	2.0	3.3	37.9
1981	56.1	1.4	1.4	2.5	5.0	60.5
1982	19.5	12.4	-	5.3	13.6	59.4
1983	3.0	11.2	2.0	5.4	6.4	52.1
1984	0.7	2.6	-	7.6	3.5	45.3
1985	-	4.1	1.3	4.0	2.0	40.4
1986	1.0	2.9	10.0	8.2	10.7	25.2
1987	8.3	2.6	1.1	0.7	0.4	25.8

FUENTE: MINISTERIO DE AGRICULTURA, 1990a.

productores; (ii) apoyar la comercialización en las zonas nuevas de desarrollo agrícola y contribuir a la construcción de infraestructura de comercialización en dichas zonas; (iii) fortalecer los mecanismos privados de comercialización procurando no competir con éstos e interviniendo en las zonas de agricultura moderna, comprando sólo en última instancia; (iv) importar para prevenir situaciones de marcado desabastecimiento; y (v) contribuir a mejorar el abastecimiento de alimentos básicos en las zonas marginadas, en especial las del sector rural.

De conformidad con la nueva política, el IDEMA ha comenzado a vender parte de su infraestructura al sector privado, en medio de una encendida polémica respecto a la conveniencia de que el Estado renuncie a tener una participación significativa en la comercialización agrícola.

Con respecto a los rubros perecederos, las medidas tomadas para su comercialización son de tipo coyuntural y en algunos casos improvisadas; aún no se han desarrollado sus respectivos sistemas de subastas. Las pocas acciones de modernización han estado a cargo del sector privado y, en especial, de las grandes cadenas de supermercados ubicadas en las principales ciudades del país.

5.4 Tenencia de la Tierra

Con el propósito básico de disminuir la concentración de la propiedad y promover un uso más adecuado de la tierra el Gobierno estableció en 1961 el Programa de Reforma Agraria[38]. La ejecución de ese Programa, sin embargo, no llevó a una modificación apreciable en la estructura de tenencia de la tierra en 1960-84 (**Cuadro V.3**). Frente a esa realidad, el Congreso aprobó en 1988 una nueva Reforma Agraria[39] que buscaba contribuir a la erradicación de la pobreza

[38] Ley 135 de 1961.

[39] Ley 30 de 1988.

CUADRO V.3
DISTRIBUCION DE LA TIERRA EN COLOMBIA, 1960-1984.

RANGO DE AREA Ha	1960 (1)				1984 (2)			
	PROPIETARIOS		AREA		PROPIETARIOS		AREA	
	No.	%	Ha	%	No.	%	Ha	%
0 A 1	298 271	27.0	84 770	0.5	447 831	28.3	133 651	0.6
1 A 3	311 415	28.2	457 002	2.9	366 135	23.1	506 352	2.3
3 A 5	127 627	11.5	414 069	2.6	173 942	11.0	507 112	2.3
5 A 10	134 236	12.1	786 544	4.9	190 401	12.0	1 010 771	4.5
10 A 20	91 145	8.2	1 099 391	6.9	146 412	9.3	1 547 711	7.0
20 A 50	74 653	6.7	1 957 094	12.3	136 006	8.6	3 193 080	14.4
50 A 100	32 923	3.0	1 676 484	10.5	62 155	3.9	3 136 664	14.1
100 A 200	19 418	1.8	2 139 059	13.5	34 487	2.2	3 293 682	14.8
200 A 500	11 530	1.0	2 674 797	16.8	19 034	1.2	3 714 278	16.7
500 A 1000	3 162	0.3	1 730 858	10.9	4 856	0.3	1 840 438	8.3
MAS DE 1000	1 695	0.2	2 875 589	18.2	1 889	0.1	3 349 299	15.0
TOTAL	1 106 075	100.0	15 895 657	100.0	1 583 148	100.0	22 233 038	100.0

NOTAS: (1) DANE; (2) IGAC.
FUENTE: PERFIL AMBIENTAL DE COLOMBIA, 1989.

absoluta en el campo[40]. Esa nueva Reforma implicaba, para la economía campesina, pasar de la simple subsistencia a una economía de mercado. Además, constituía un reto por la cuantía de recursos que su ejecución demandaría. Esa situación se configuró al poco tiempo; el INCORA se vio limitado por su presupuesto a cumplir las metas previstas en cuanto a adquisición de tierras.

La actual administración ha propuesto un cambio en la política de reforma agraria; se procura que el mercado de tierras funcione efectivamente y oriente el uso del suelo hacia las actividades más productivas. En tal sentido, se considera fundamental el establecimiento de líneas de crédito para que el mercado pueda operar. De esa forma, la política de crédito para compra de tierras busca recomponer el minifundio para llevarlo a tamaños que permitan un uso más eficiente de insumos y la aplicación de tecnología moderna.

Por otro lado, ante el proceso de apertura económica el Gobierno ha adoptado una política de adecuación de tierras; se trata no sólo de garantizar incrementos importantes en la eficiencia agropecuaria, sino también de estabilizar los ingresos de los agricultores. En ese sentido fue aprobado el Plan Decenal de Adecuación de Tierras (1991-2000), el cual será ejecutado en forma conjunta por los sectores público y privado, y cuyo costo total se estima en US$ 914 millones. Estos recursos se destinarán a adecuar alrededor de 535 mil hectáreas, lo que representa 74% del área actualmente bajo riego y drenaje en el país[41].

[40] Objetivo central de la política de la Administración Barco, enunciada en el PES.

[41] Perfetti del C. 1992.

5.5 Programas de Infraestructura y Política Social

La política colombiana de inversión pública en desarrollo social e infraestructura rural ha sido formulada por el Ministerio de Agricultura y ejecutada principalmente por el Fondo DRI y el PNR. Además de esos dos programas, casi todas las instituciones adscritas y vinculadas al Ministerio de Agricultura han invertido en obras infraestructurales y en menor intensidad en el desarrollo social[42].

Con la creación del Fondo DRI en los años setenta, se pretendía apoyar el desarrollo rural en las áreas de economía campesina por medio de una estrategia que comprendía la producción, comercialización, infraestructura física y promoción del desarrollo social. En las Fases I y II del DRI (1976-82 y 1982-88, respectivamente) se realizaron esfuerzos significativos en el mejoramiento de la infraestructura física en las regiones de influencia del Programa. Como consecuencia se lograron importantes resultados, especialmente en cuanto a la construcción de vías de penetración.

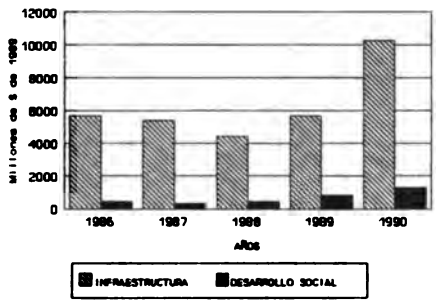
En 1986-90, las inversiones totales del Fondo DRI experimentaron aumentos reales substantivos al pasar de $ 10 790 millones en 1986 a $ 21 014 millones en 1990. Las inversiones en obras de infraestructura[43] tuvieron una participación promedio cercana a 45% de las inversiones totales del Fondo en el período. Por otra parte, los gastos en el desarrollo social (mujer campesina, organización y

[42] Debido a la importancia relativa del Fondo DRI y del PNR, esta sección se limitará a considerar las acciones relacionadas a ésas dos iniciativas del Gobierno.

[43] Acueductos, electrificación, vías, saneamiento de la vivienda, educación, salud y PMA.

capacitación) correspondieron a 4.9% en promedio (**Fig. V.2**).

FIGURA V.2
FONDO DRI: EVOLUCION PRESUPUESTAL
1986-90



FUENTE: CUADRO A 9

Como parte de las disposiciones adoptadas en el proceso de descentralización del país[44], el Fondo DRI fue reorganizado en 1987, como establecimiento público y adscrito al Ministerio de Agricultura. Las metas físicas establecidas para 1989-93 comprendieron: dotar de riego a 28 000 hectáreas; capacitar a 80 000 pequeños productores en desarrollo empresarial; construir 16 centros de servicio para la pesca artesanal; suministrar agua potable a 174 000 viviendas rurales; y construir y mejorar 3 500 km de caminos vecinales.

En 1990-91[45], el DRI realizó inversiones por un valor de $ 23 000 millones; se destacaron las acciones en las áreas de desarrollo tecnológico y recursos naturales. El componente de infraestructura física representó 33% del total ejecutado; el programa de vías fue el más relevante.

Respecto al PNR, su componente agropecuario ha sido importante en la medida en que más de 65% de la población objetivo del Programa se encuentra ubicada en áreas rurales. La contribución del PNR al crecimiento del gasto de inversión en el sector agropecuario pasó de 36% en 1986-87 a 41% en 1988. Para el período 1986-88, los recursos destinados por las entidades del sector a programas de inversión del PNR ascendieron a más de $ 72 000 millones, lo que equivale al doble de las inversiones realizadas en 1983-85. Las acciones en el sector agropecuario han estado orientadas primordialmente hacia los programas de construcción de vías, electrificación, crédito, acueductos y alcantarillado, y desarrollo social[46].

VI. INSTITUCIONES AGROPECUARIAS

6.1 Instituciones Públicas

6.1.1 Sector Público Agropecuario (SPA)

El SPA está constituido por el Ministerio de Agricultura, Establecimientos Públicos Adscritos, Empresas Industriales y Comerciales Vinculadas, Sociedades de Economía Mixta Vinculadas y Agencias Seccionales (**Fig. VI.1**). La Dirección del SPA la ejerce el Ministro de Agricultura con la inmediata colaboración del Viceministro, del Secretario General y de los Directores Generales del Ministerio.

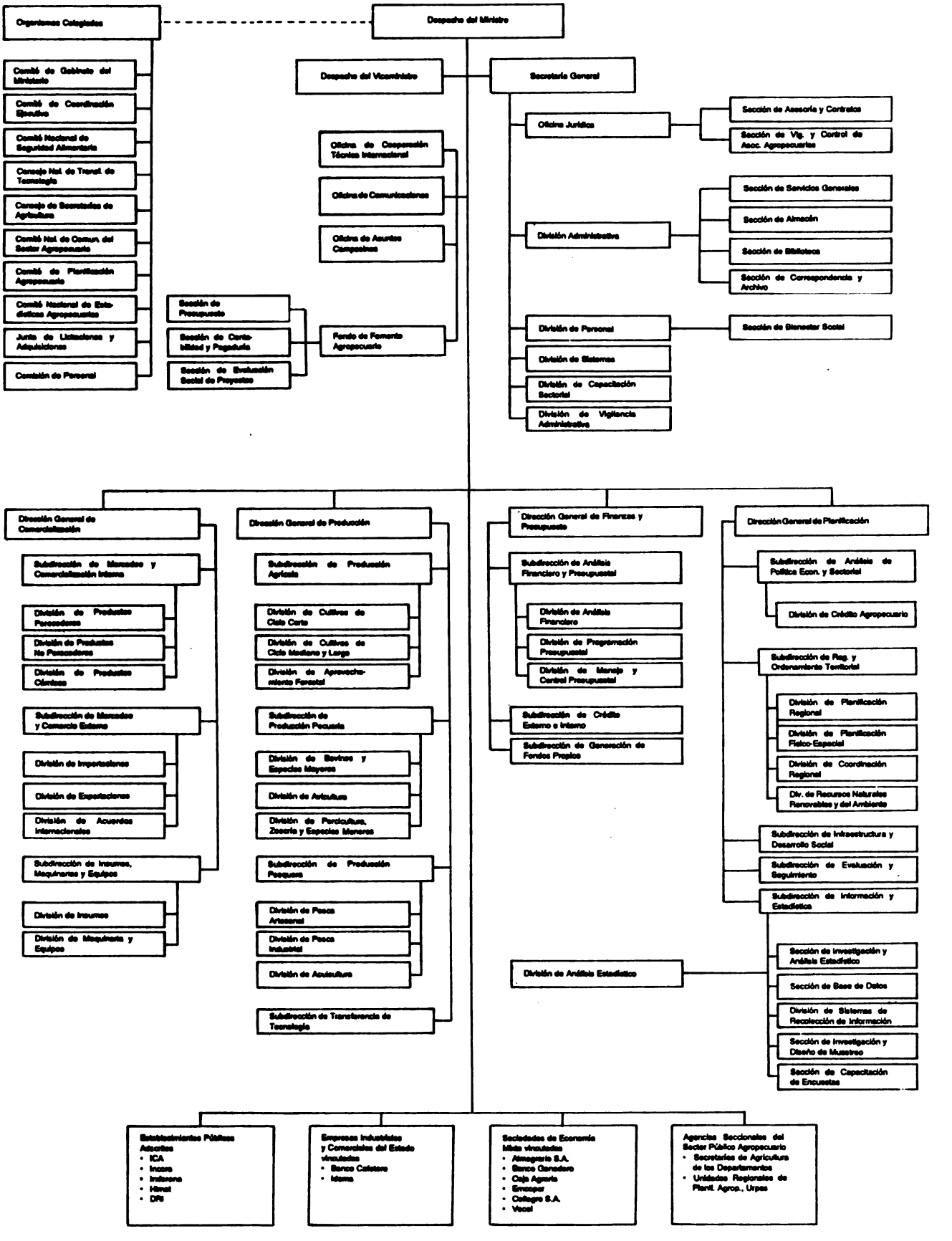
Ministerio de Agricultura. Las principales funciones del Ministerio comprenden: participar en la definición de la política macroeconómica y en la elaboración del plan nacional de desarrollo; establecer la política sectorial; formular los planes agropecuarios por producto o regiones, y fijar metas para las entidades adscritas y vinculadas.

[44] Ley 12 en 1987.

[45] Entre agosto de 1990 y octubre de 1991.

[46] Martínez Peláez 1988.

Figura VI.1
Organización del Sector Público Agropecuario de Colombia, 1993



Fuente: Ministerio de Agricultura.

Para el cumplimiento de sus funciones, el Ministerio cuenta con una estructura que incluye los siguientes componentes: (i) apoyo técnico, cuatro Direcciones Generales (Planificación, Producción, Comercialización, y Finanzas y Presupuesto); (ii) apoyo administrativo, Oficina Jurídica y cinco Divisiones; (iii) apoyo institucional, Fondo de Fomento Agropecuario[47] y tres oficinas encargadas de los temas de Cooperación Técnica Internacional, Comunicaciones y Asuntos Campesinos, respectivamente; y (iv) organismos colegiados, ocho Comités entre los cuales se destacan el Comité de Gabinete, el de Coordinación Ejecutiva, el de Planificación Agropecuaria y el Comité Nacional de Estadísticas Agropecuarias.

La coordinación de las acciones del Ministerio con las demás entidades del SPA se desarrolla por medio de la participación del Ministro o sus delegados en el Comité de Coordinación Ejecutiva; en las Juntas Directivas de las entidades adscritas o vinculadas; y en el Consejo Asesor de Política Agropecuaria.

Entidades Adscritas al Ministerio: Principales Objetivos

Instituto Colombiano Agropecuario (ICA). Contribuir al desarrollo sostenido del sector agropecuario y de la economía nacional, por medio de la investigación, capacitación y protección de la producción agropecuaria.

Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA). Contribuir al desarrollo integral y coordinado de los programas de reforma agraria, asegurando la coordinación institucional de las diversas entidades del Estado para tal fin.

Instituto de Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente (INDERENA). Contribuir a elevar la calidad de vida de la población colombiana y el desarrollo sostenible del sector agropecuario, mediante la protección del ambiente, investigación, administración, conservación, preservación, manejo y fomento de los recursos naturales renovables en todo el territorio nacional.

Instituto de Hidrología, Meteorología y Adecuación de Tierras (HIMAT). Contribuir: (i) al desarrollo del sector agropecuario con programas y proyectos orientados al mejoramiento de la infraestructura física, especialmente en áreas de economía campesina; y (ii) a la eficiente administración y operación de las obras de adecuación de tierras que el Instituto realice con participación de la comunidad.

Fondo de Desarrollo Rural Integrado (DRI). Fortalecer la capacidad productiva de los pequeños agricultores y mejorar las condiciones de vida de las familias campesinas, por medio de acciones específicas en las áreas de producción, comercialización, desarrollo tecnológico, crédito y componentes sociales (acueductos, vías de penetración, electrificación, salud, educación y desarrollo comunitario).

Entidades Vinculadas al Ministerio: Principales Objetivos

Instituto de Mercadeo Agropecuario (IDEMA). Regular la producción, distribución y consumo de alimentos mediante la intervención en los mercados agropecuarios.

Banco Cafetalero. Financiar las actividades de producción, recolección, transporte y exportación de café y, en general, de los demás renglones de la producción agropecuaria.

[47] Unidad Administrativa Especial de Financiamiento de los programas que desarrolla la Dirección Superior del Ministerio.

Almacén General de Depósito del Sector Agropecuario (ALMAGRARIO). Promover el almacenamiento de los productos del sector agropecuario.

Banco Ganadero. Prestar servicios de banco de fomento al sector agropecuario.

Caja de Crédito Agrario. Fomentar la actividad agropecuaria por medio del suministro de financiamiento a las actividades del sector.

Corporación Financiera Agropecuaria y de Exportaciones (COFIAGRO). Fomentar la producción agrícola y ganadera, así como también su industrialización y exportación, mediante servicios crediticios y financieros.

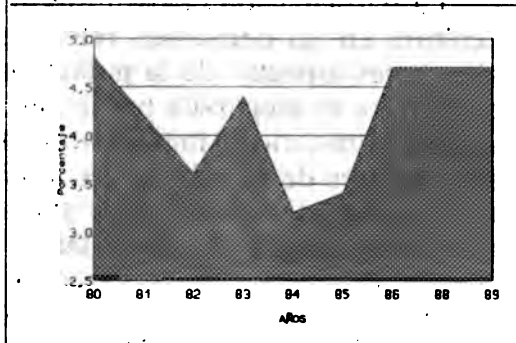
Empresa de Comercialización de Productos Perecederos (EMCOPER). Realizar acciones dirigidas al mejoramiento de la comercialización, transformación y conservación de productos agrícolas perecederos de los subsectores de frutas, hortalizas, tubérculos y pescado.

Empresa de Productos Veterinarios de Colombia (VECOL). Promover la protección de la salud animal.

Bolsa Nacional Agropecuaria (BNA). Modernizar y hacer más transparente las negociaciones de productos de origen agropecuario, que se pueden perfeccionar por medio de una descripción de la calidad del producto.

La participación del sector agropecuario en la asignación del presupuesto nacional registró una tendencia decreciente en la primera mitad de los 80; posteriormente, pasó por un período de recuperación y alcanzó una proporción similar a la de 1980 en 1986-89 (**Fig. VI.2**). En términos absolutos, el presupuesto

FIGURA VI.2
PARTICIPACION DEL SECTOR AGROPECUARIO
EN EL PRESUPUESTO NACIONAL, 1980-89



FUENTE: CUADRO A.10

experimentó una caída real de 8.5% en 1980-82, luego aumentó 105% hasta 1990. Todas las instituciones del SPA se beneficiaron de este incremento, excepto el IDEMA (**Cuadro A.10**).

El presupuesto del sector agropecuario para 1992 fue de $ 312 000 millones, lo que significó un aumento de 63% respecto al año anterior. Ese incremento obedeció fundamentalmente al crecimiento de los aportes de la Nación (76.6%). Prioridad especial en la asignación de los recursos presupuestarios fue dada a los programas de adecuación de tierras y a las actividades de generación y transferencia de tecnología. Como consecuencia, se reforzó el presupuesto del HIMAT y del ICA como ejecutores de tales programas[48].

Las principales limitaciones del SPA están asociadas a la capacidad del Ministerio de Agricultura para evaluar la incidencia de la política macroeconómica sobre el desarrollo sectorial, controlar y coordinar las acciones de las entidades adscritas y vinculadas, y diseñar la política agropecuaria[49].

[48] Revista Nacional de Agricultura, No. 899, dic. 1992.

[49] Ministerio de Agricultura, 1990a. Pag. 739.

6.1.2 Coordinación Regional e Intersectorial

La participación del Ministerio de Agricultura en las decisiones referidas a los diferentes aspectos de la política macroeconómica es asegurada por la participación del Ministerio en importantes organismos rectores de la política económica, tales como: Consejo de Política Económica y Social; Consejo Directivo del Comercio Exterior; Junta Directiva de BANCOLDEX; y Consejo de Política Aduanera. El papel que el Ministerio ha cumplido en esos organismos ha sido relativamente limitado, debido a que no dispone de suficiente capacidad para evaluar la incidencia de las diferentes políticas macro sobre el sector.

Respecto a cuestiones sociales y de infraestructura regional, el Ministerio careció por largo tiempo de competencia legal para promover y coordinar acciones con otras instituciones gubernamentales. A partir de la reforma institucional de 1989[50], se espera que esa limitación sea superada. Para asegurar la debida coordinación entre los planes, programas y entidades regionales, se creó una División de Planificación Regional y una División de Coordinación Regional en la Subdirección de Regionalización y de Reordenamiento Territorial, para trabajar en estrecha relación con las Unidades Regionales de Planeación Agropecuaria (URPAS).

Además, la reforma determinó la creación del Consejo Nacional de Secretarías de Agricultura[51] (CNSA) y del Comité de Planificación Agropecuaria, los cuales tienen como objetivo coordinar la elaboración y ejecución de los diversos programas por regiones y por entidades. En 1989[52] fue reglamentado el CNSA, cuya principal función es asegurar la debida coordinación y el desarrollo armónico de la política agropecuaria nacional en las regiones.

6.2 Instituciones No Públicas

6.2.1 Gremios, Cooperativas y Organizaciones Campesinas

Gremios. Los gremios agropecuarios comenzaron a gestarse en la mitad de los 40 y aumentaron progresivamente en la medida en que se hacía necesario cierto grado de especialización por producto para atender adecuadamente las exigencias de sus afiliados. Actualmente existen más de 200 gremios, que han sido clasificados en grandes gremios y gremios especializados **(Cuadro A.11)**.

Los grandes gremios[53], aparte de contar con mecanismos de concertación por producto o subsector, tienen una presencia institucional importante junto a Ministerios, Congreso Nacional y comités de productos. Los gremios especializados desarrollan estudios de mercado, realizan investigación agrícola y prestan servicios de apoyo a la producción y comercialización de productos e insumos específicos.

La Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) es la organización cúpula de los gremios del sector agropecuario. A la SAC están afiliados los gremios, cooperativas agropecuarias y asociaciones de profesionales del sector, como la de ingenieros agrónomos **(Cuadro A.12)**. La actividad básica de la SAC es realizar gestiones ante las instancias superiores de formulación de políticas macroeconómica y sectorial para presentar planteamientos de los agricultores.

[50] Decreto 501 del 13/03/89.

[51] Todos los departamentos, intendencias y comisarías participan de este Consejo.

[52] Decreto 714.

[53] SAC, FEDERACAFE, FEDEGAN y otros.

Cooperativas. Simultáneamente con la Reforma Agraria de 1961, se dieron los primeros pasos para organizar, con apoyo del Estado, un sector cooperativo de productores. En ese sentido se conformó la Central de Cooperativas de Reforma Agraria (CECORA), con el objeto de agrupar a los beneficiarios en cooperativas que trabajarían en diversas áreas, especialmente en la comercialización de sus productos. La mayor parte de las cooperativas creadas bajo esa estrategia tuvieron una vida efímera, debido a problemas administrativos, operativos, comerciales y de capacitación de sus socios.

En 1977, al establecerse el Programa DRI, se le otorgó especial atención a la promoción, organización y apoyo financiero e institucional a las cooperativas y formas asociativas de pequeños productores ubicados en las áreas de influencia del Programa. Esa acción dio lugar a la proliferación de pequeños grupos de agricultores que continuaron, en lo fundamental, con los mismos problemas de las cooperativas conformadas por CECORA. De esa forma, pocas cooperativas lograron cambios importantes en aspectos de producción y comercialización.

Los pocos ejemplos de cooperativas exitosas se refieren a algunas dedicadas a la agricultura moderna y/o al sector cafetalero. Uno de ellos es la Cooperativa de Algodoneros del Departamento del Cesar (COALCESAR). Esta cooperativa está conformada por productores medianos y grandes dedicados principalmente al cultivo de algodón, arroz y sorgo. Entre las principales actividades realizadas por esa cooperativa se destacan grandes inversiones en infraestructura con el propósito de promover la integración vertical en la fase de comercialización. Otros ejemplos de esfuerzos exitosos son la Cooperativa de Productores de Leche de Antioquia (COLANTA), la Cooperativa de Agricultores de Ginebra (COAGRO), la Central Cooperativa de Promoción Social (COOPCENTRAL) y la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia (FEDERACAFE).

COLANTA es una cooperativa que se caracteriza por tener una amplia participación de los productores lecheros de Antioquia y por haber logrado éxito en su gestión comercial, hasta el punto de constituirse en uno de los más importantes distribuidores de leche y derivados en amplias zonas del país. Esta cooperativa responde por aproximadamente 55% de la capacidad de acopio de la región y ha realizado inversiones en centros de acopio y almacenes de distribución de insumos. La COAGRO, a la vez, es una organización cooperativa que agrupa a productores comerciales del Valle del Cauca, dedicados a cultivos como soya, sorgo, algodón y uvas.

La COOPCENTRAL fue promovida, organizada y se mantiene bajo la tutela del Secretariado Pastoral Social (SEPAS), en el departamento de Santander. Dispone de centros de acopio y una red de distribución detallista con tiendas en numerosas veredas del departamento y pequeños supermercados en las cabeceras municipales más importantes. La organización ha centrado sus esfuerzos en torno a la comercialización de tres productos básicos: frijol, maíz y fique. Cuenta con cerca de 50 cooperativas de pequeños productores afiliados y algunas entidades de carácter social y comunitario que están al servicio de sus usuarios (aproximadamente 60 000).

La FEDERACAFE ha organizado, desde 1940, la creación de cooperativas. A lo largo del tiempo esa Federación ha prestado asesoría en la promoción, organización, administración y operación de las cooperativas cafetaleras. Se estima que algo más del 70% de la producción se compra por medio de las cooperativas. En

los años 70, la FEDERACAFE puso en marcha el Programa de Diversificación de la Zona Cafetalera con el propósito de impulsar actividades distintas a la producción cafetalera. Como consecuencia, se desarrollaron intensas acciones orientadas a organizar a los pequeños productores, primordialmente cafetaleros, en asociaciones y cooperativas cuyo objetivo era el fomento de la producción no cafetalera. Por más de 20 años el Programa ha irradiado su acción en las principales zonas cafetaleras del país y ha logrado resultados satisfactorios en algunas regiones. Con el rompimiento del Pacto Mundial Cafetalero, el Programa entró en crisis debido a la reducción presupuestal de la FEDERACAFE.

Organizaciones Campesinas. Esas Organizaciones surgieron principalmente, a raíz de los procesos de Reforma Agraria de los años 30 y adquirieron mayor importancia en los años 60[54]. El Estado creó la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC) y, posteriormente, la Asociación Nacional de Usuarios del DRI (ANDRI). La financiación de esas asociaciones ha estado a cargo del Fondo Social Campesino, con aportes del Estado. Su origen ha signado la evolución de las organizaciones campesinas, cuyos objetivos principales han sido el cambio en los patrones de tenencia de la tierra, mediante los procesos de reforma agraria y el acceso al crédito; quedan relegados a un segundo plano otros aspectos.

Las organizaciones campesinas colombianas se caracterizan por: (i) gran dispersión geográfica y heterogeneidad (existen sindicatos de asalariados; asociaciones de carácter regional; organizaciones de orden nacional; asociaciones vinculadas a una actividad productiva particular y asociaciones de indígenas); (ii) debilidad organizativa y financiera; y (iii) elevado grado de dependencia frente a agentes externos (Estado y partidos políticos).

Como en el caso de los gremios, el Estado ha propiciado la participación de las organizaciones campesinas en la definición de políticas, por medio de mecanismos de concertación y de su presencia en juntas directivas de entidades del sector y de organismos colegiados en los que se toman decisiones.

En 1988 se creó una serie de nuevos mecanismos legales para la participación campesina en el proceso de Reforma Agraria[55]. Específicamente, se estableció el Comité Consultivo Nacional, con la función de producir recomendaciones y sugerencias para los programas del INCORA; se formaron Comités Consultivos Regionales y Municipales, en los cuales se estudian proyectos de inversión; y se creó el Fondo de Capacitación y Promoción Campesina, administrado por el INCORA.

6.2.2 Organizaciones No Gubernamentales (ONG)

En Colombia existen disposiciones legales que datan del siglo pasado en relación con organismos tales como las ONG, pero su mayor impulso ocurrió a partir de los años 60. Se estima que operan más de 400 ONG en el país. Aproximadamente 50% de los programas de estas organizaciones están orientados a las áreas rurales. Los principales programas que realizan se concentran en las áreas de vivienda, salud, nutrición, educación, cultura, investigación, generación de ingresos y desarrollo infantil. Sus acciones, aunque aisladas, han contribuido al mejoramiento de las condiciones de vida de 43% de la población colombiana que vivía en condiciones de pobreza en 1986[56].

[54] Ley 200 de 1936 y Ley 135 de 1961.

[55] Ley 30 de 1988, sobre Reforma Agraria.

[56] Cifras del diagnóstico de la Administración Barco.

Además de efectuar actividades de distribución de alimentos básicos y de desarrollo integral campesino, las ONG que actúan en el sector agropecuario realizan investigación agrícola y pecuaria (**Cuadro IV.3**). Aunque pequeñas en número de investigadores, esas instituciones han desarrollado trabajos de significado especial, pues han focalizado sus investigaciones sobre áreas de creciente importancia en los últimos años: sistemas integrados de producción, agroecología, bosque húmedo tropical, biodiversidad, estudios socioeconómicos y administración de la investigación.

VII. ECONOMIA CAMPESINA

La economía campesina colombiana se encuentra integrada de una manera múltiple al sistema económico del país, puesto que el sistema productivo de este sector está articulado a la comercialización, los servicios y la agroindustria. Actualmente existen en Colombia aproximadamente 1 150 000 familias de pequeños productores ubicadas en áreas de economía campesina, colonización e indígena (**Fig. VII.1**). La mayoría está localizada en la Zona Andina y se dedica principalmente a la producción de alimentos.

A pesar de ser numerosa, la población de las zonas de economía campesina ha disminuido en términos relativos. En 1951 representaba 81.5% del total de la población rural, mientras que en 1985 comprendía tan solo 68.9%. Esa reducción no ocurrió de forma generalizada en todas las regiones. En los departamentos que geográficamente corresponden a tierras cálidas, las llanuras de la Costa Atlántica, la Orinoquia y la Amazonia, el número de campesinos aumentó de 18.5% de la población rural en 1951 a 31.1% en 1985.

Si bien en algunas regiones es difícil diferenciar las poblaciones aborigenas y las campesinas, se estima que actualmente la comunidad indígena comprende 516 000 habitantes, de los cuales 21% se considera como población campesina, 51% se comporta y se organiza en forma tradicional y el resto conserva sus formas tribales de organización social.

A continuación se presenta una caracterización de la economía campesina en términos de tenencia de la tierra, producción y productividad, acceso al crédito, comercialización y desarrollo tecnológico.

7.1 Tenencia de la Tierra

Las formas de tenencia de la tierra de las Unidades de Producción Agropecuaria (UPA) presentaron cambios significativos durante el período 1960-88[57]. La proporción del área manejada por los propietarios aumentó, mientras las explotadas bajo los sistemas de arriendo y colonato disminuyeron (**Fig. VII.2**).

Con relación a la forma de tenencia de colonato, la reducción observada se debió a la titulación de baldíos nacionales realizada por el INCORA. Por otro lado, la disminución de la tierra cedida en arrendamiento resultó, principalmente, de la caída de la superficie explotada bajo los sistemas de aparcería, arrendamiento basado en la prestación de servicios y arrendamiento en efectivo (**Cuadro A. 13**). En 1960-88, las dos primeras de esas formas de tenencia registraron reducciones de 75 y 72%, respectivamente, y la última respondió por cerca de 13% de la disminución total del área en arriendo en aquel período[58].

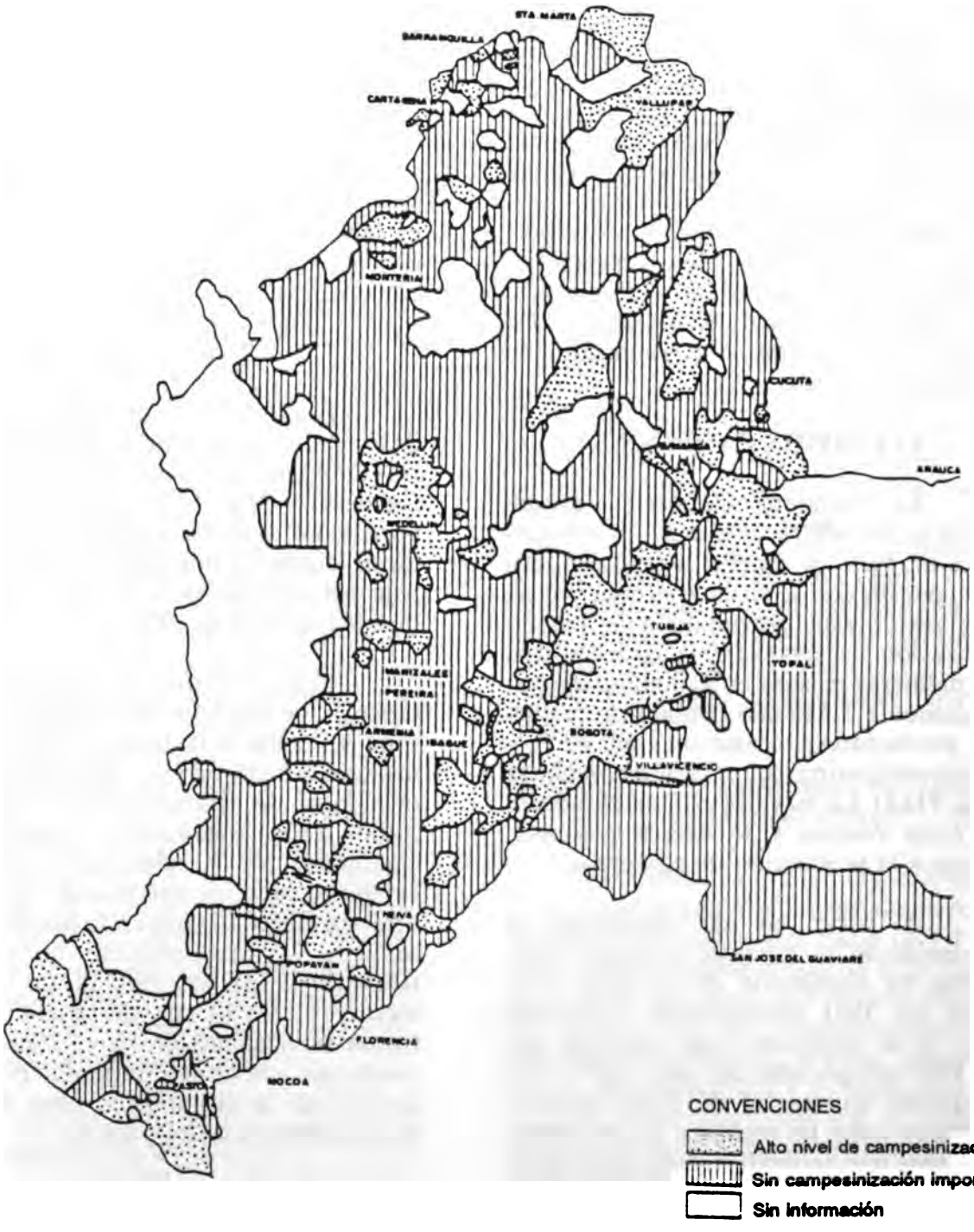
La reducción generalizada del área explotada bajo diferentes sistemas de arriendo parece haberse originado en la decisión del Estado de intervenir en las grandes fincas manejadas por pequeños

[57] Ministerio de Agricultura, 1990a.

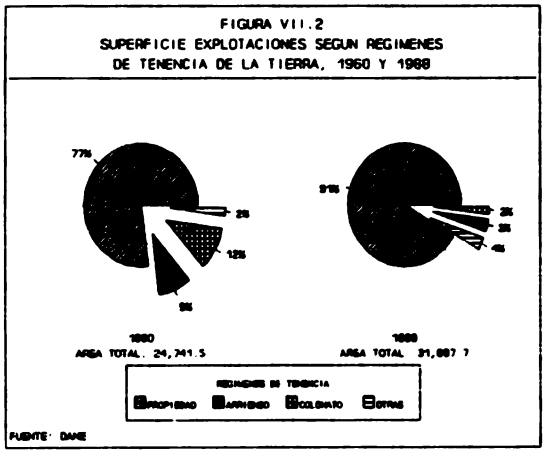
[58] Ministerio de Agricultura, op. cit.

FIGURA VII.1

NIVELES DE CAMPESINIZACION EN COLOMBIA



Fuente: Ministerio de Agricultura, 1990a.



productores, arrendatarios y aparceros, y expropiar a hacendados ausentistas para transformar en propietarios a los productores que las explotan[59].

La caída de la utilización del sistema de aparcería continúa en la actualidad como resultado de la expansión del trabajo asalariado, de cambios técnicos en los cultivos y del incremento de la proporción de propietarios[60].

En síntesis, durante el período 1960-88 se observaron dos cambios importantes con relación a la estructura de tenencia de la tierra: (i) incremento en las tierras manejadas por sus propietarios; (ii) disminución de la superficie explotada por sistemas de arriendo. Entre otros aspectos, esos cambios resultaron en una marcada reducción de las diferencias regionales con respecto a la tierra en propiedad (**Cuadro A.14**); cambiaron la preponderancia de la forma de tenencia de aparcería por la de arriendo en efectivo y condujeron a una significativa diferenciación regional de esos sistemas de tenencia. La aparcería pasó a concentrarse en regiones con importantes núcleos de economía campesina, tales como la Noroccidental y la Nororiental, mientras el arrendamiento en efectivo aumentó en las regiones Caribe y Orinoquia.

Con relación a la posesión de tierra por tamaño de predio, Colombia también experimentó modificaciones significativas en 1960-88. Específicamente, se observó una disminución porcentual de la superficie correspondiente a grandes predios (mayores de 200 ha) en el total nacional, y un aumento sustancial en la categoría entre 20 y 100 ha. Los predios menores de 20 ha - generalmente asimilados a la economía campesina - no presentaron cambios significativos en sus superficies (**Cuadro V.3**). Sin embargo, en ese período el tamaño promedio de los predios de este rango pasó de 3.0 a 3.3 ha. "Este hecho, al lado del aumento (marginal) de la participación del área total de este rango en la superficie total del país, sugiere que en términos del agregado nacional, en 1960-88 se produjo un fortalecimiento neto de esta categoría de predios correspondientes a la pequeña producción agropecuaria, y que por lo tanto, no se presentan tendencias dominantes a la descomposición por subdivisión o extinción de predios"[61].

La mayoría de los análisis sobre la distribución de la tierra en Colombia coinciden en que, a pesar de los esfuerzos de reforma agraria realizados, la situación permanece casi inalterada. En efecto, los coeficientes de Gini correspondientes a la concentración de la propiedad rural en Colombia pasaron de 0.852 en 1960 a 0.850 en 1970, y a 0.839 en 1984[62]. De esa manera, el acceso a la propiedad rural sigue siendo limitado para un gran número de campesinos colombianos.

[59] Arrendatarios, aparceros y pequeños productores.

[60] Ibid.

[61] Ministerio de Agricultura, 1990a.

[62] Este leve descenso entre 1970 y 1984, se debe a la disminución de predios grandes (subdivisión entre sus propietarios) y al aumento del minifundio.

7.2 Producción y Productividad

Los pequeños productores han desempeñado un papel importante en la formación del PIB agropecuario. En 1988 cultivaron 57.1% del área agrícola no cafetalera del país y contribuyeron con 56.7% de la producción física total. Además, participaron con 23% del inventario ganadero (**Cuadro A.15**) y 40% de la producción lechera.

La liberación de precios de la leche en 1979 dio un fuerte impulso a la ganadería campesina. De una condición casi exclusivamente agrícola, la economía campesina pasó a constituir un sistema de policultivos-cría semi-intensivo, en el cual el pasto, los desechos agrícolas y domésticos y un poco de alimentos concentrados sirven de sustento al ganado[63].

Con relación a la orientación comercial de la producción agrícola, la economía campesina se caracteriza por presentar mayor participación en la producción nacional de cultivos no comerciables que en los comerciables (**Cuadro VII.1**). Entre los rubros que conforman este último grupo de cultivos, los alimentos importables y las materias primas exportables se destacan, en términos relativos, por el gran aporte realizado por los pequeños productores.

Además de los aspectos anteriores, la economía campesina ha contribuido de manera bastante significativa a la producción nacional de alimentos de consumo directo (66.9% en 1988). En ese sentido, los rubros más importantes desde la óptica de mayor participación de la producción campesina son el ñame, frijol, yuca, hortalizas, fique, frutales, plátano y maíz (**Cuadro A.16**).

La economía campesina ha logrado avances significativos en los rendimientos físicos por hectárea en el pasado reciente. En efecto, el índice promedio de productividad referido al grupo de pequeños productores experimentó un crecimiento de 82% en 1973-76/1988, mientras el correspondiente a los medianos-grandes

[63] Arango et. al.,1991.

CUADRO VII.1
PEQUEÑA AGRICULTURA: CONTRIBUCION A LA PRODUCCION NACIONAL, 1988
(Porcentajes)

COMPONENTES	PARTICIPACION PORCENTUAL	
	AREA	PRODUCCION
CULTIVOS TRANSITORIOS	50.0	51.8
CULTIVOS PERMANENTES	70.4	62.5
CULTIVOS COMERCIALES	44.6	21.9
IMPORTABLES	57.9	40.5
Materias Primas	14.7	11.4
Alimentos	81.0	71.1
EXPORTABLES	23.9	9.8
Materias Primas	32.7	20.4
Alimentos	15.0	7.9
CULTIVOS NO COMERCIALES	77.0	75.4
Alimentos	76.7	75.4
ALIMENTOS DE CONSUMO DIRECTO	69.2	66.9
Materias Primas	19.4	12.6
Alimenticias	37.7	34.8
No Alimenticias	10.8	5.8
PRODUCTOS DE EXPORTACION	29.2	7.3
TOTAL AGRICULTURA SIN CAFE NI AZUCAR	57.1	56.7

FUENTE: MINISTERIO DE AGRICULTURA - 1990a.

productores aumentó sólo 2% (**Cuadro VII.2**). Entre los diversos rubros de la agricultura campesina, los que más se destacan en términos de mayor intensidad en el uso de insumos modernos son: frijol, caña panelera, frutales, hortalizas, papa y, en menor grado, el cacao.

En términos generales, los aumentos observados en la productividad agrícola de la economía campesina se debieron, principalmente, a los siguientes factores: (i) la mayor generación y utilización de tecnologías adecuadas a las condiciones de la economía campesina; (ii) el incremento de los servicios de asistencia técnica mediante las acciones del Programa DRI; y (iii) la ampliación de la cobertura del crédito institucional para pequeños productores en el período 1978-84. Además de esos aspectos, el deterioro de los precios reales de la mayoría de los productos campesinos (1975-88), junto con la escasez de la tierra y el crecimiento más lento del costo de los insumos vis-à-vis el de la mano de obra, motivaron a los campesinos a orientar sus actividades hacia productos y tecnologías intensivos en insumos, con lo cual se elevaron los rendimientos por hectárea. El número de campesinos que ha persistido en los cultivos extensivos ha disminuido paulatinamente, como se observa en la Costa Atlántica.

Desde hace aproximadamente tres décadas se ha observado también un avance tecnológico en la ganadería vacuna de las economías campesinas, especialmente en el Altiplano Cundi-Boyacense y en Nariño. Entre otros factores, ese cambio se debió a la mejora en el precio de la leche y a la expansión en los servicios de asistencia técnica.

CUADRO VII.2
INDICES DE RENDIMIENTO FISICO:
PEQUEÑOS Y MEDIANOS-GRANDES PRODUCTORES
1973-76/1988

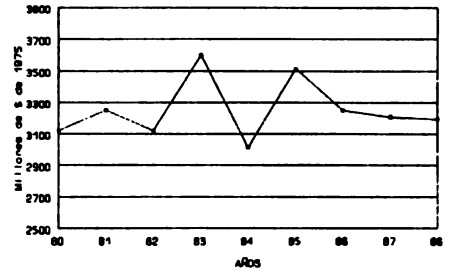
PRODUCTOS	EVOLUCION 1973-76 - 1988 (1973-76=100)	
	PEQUEÑOS	MEDIANOS-GRANDES
AJONJOLI	124.90	134.70
ALGODON	395.30	114.90
ARROZ	192.50	103.70
BANANO EXPORTACION	-	116.20
CACAO	132.80	81.90
CAÑA PANELERA	175.40	133.90
CEBADA	155.20	104.60
FRIJOL	158.00	101.60
MAIZ	122.90	82.40
PAPA	404.20	71.10
PLATANO	126.70	61.50
SORGO	99.30	136.70
SOYA	-	102.20
TABACO	104.30	74.50
TRIGO	244.60	117.90
YUCA	108.40	92.50
PROMEDIO	181.70	101.80

FUENTE: MINISTERIO DE AGRICULTURA, 1990a.

7.3 Acceso al Crédito[64]

A principios de los 80, la economía colombiana experimentó una crisis que motivó el incremento de las tasas de interés y la contracción del crédito total y agropecuario. En el caso específico del sector campesino, el volumen real del crédito aumentó en 1980-83 y luego registró una acentuada tendencia decreciente durante los cinco años siguientes (**Fig. VII.3**).

FIGURA VII.3
CREDITO OTORGADO A LA ECONOMIA CAMPESINA
1980-88*



* SIN CAFE
FUENTE: MINISTERIO DE AGRICULTURA

El financiamiento agropecuario ha sido realizado principalmente por el Fondo Financiero Agropecuario (FFAP) y la Caja Agraria. En 1981-88 esas dos instituciones respondieron por más del 60% del crédito agropecuario. El FFAP ha concentrado sus operaciones en la agricultura comercial, mientras la Caja Agraria atiende mayormente a pequeños y medianos productores.

Además de los organismos anteriores, el sector ha contado con el apoyo financiero de los bancos Cafetero y Ganadero, de COFIAGRO y otras instituciones como el DRI, INCORA y PRODESARROLLO. Estas últimas, a pesar de no ser organismos financieros, han otorgado créditos especializados dentro de sus programas de fomento rural. El Programa DRI, por ejemplo, otorgó crédito a los campesinos a tasas de interés inferiores a las comerciales.

La difícil situación que enfrenta actualmente el sector agropecuario en materia de crédito, es más acentuada en el caso de los pequeños productores. Eso se debe a que ellos presentan mayores limitantes para acceder a los intermediarios financieros, debido a su dispersión, escasez de recursos para garantizar los préstamos y el escaso interés de la mayoría de las instituciones en conceder crédito a ese grupo económico por causa de su baja rentabilidad. Del total de familias de pequeños productores (predios menores de 20 ha) y campesinos sin tierra, sólo 24% tiene acceso al sistema financiero formal[65]. La mayoría acude a sistemas informales que, si bien presentan mejor acceso, tienen costos financieros considerablemente superiores a los bancarios.

Históricamente, el crédito al pequeño productor se ha caracterizado también por el bajo monto por usuario (US$ 790 en 1991) y la concentración en actividades de corto plazo. En 1991, el 65% del crédito agropecuario total fue destinado al financiamiento de actividades de corto plazo y sólo cerca de 5% a iniciativas de largo plazo. Sin embargo, dicha tendencia empieza a revertirse. En 1992 el crédito de FINAGRO para financiar capital de trabajo de los pequeños productores correspondió a 48.9% de los recursos otorgados; el resto fue destinado a la inversión (mediano y largo plazo). Dando seguimiento a esa nueva tendencia, el presupuesto anunciado por el FINAGRO para 1993 asigna 51% de los recursos para capital de trabajo y 49% para inversión.

7.4 Comercialización

El sistema de comercialización de la economía campesina colombiana se

[64] Vargas del Valle, 1992.

[65] Machado y Llano, 1992.

caracteriza por excesiva intermediación, acumulación de riesgos, menores excedentes por explotación, atomización geográfica de la oferta y escaso nivel de integración, que se traduce en la existencia de largos canales de comercialización. Adicionalmente, la comercialización de productos campesinos comprende tres etapas: el acopio rural, la actividad mayorista urbana y la distribución detallista. El acopiador rural vincula el productor al mayorista urbano, el cual es generalmente un usuario de las Centrales de Abasto y proveedor de los mercados minoristas tradicionales (tiendas) y modernos (supermercados y almacenes de cadena).

En ese contexto, los diferentes análisis sobre los procesos de comercialización en áreas de economía campesina han identificado un conjunto de problemas a nivel de los mercados locales de productores: (i) heterogeneidad de la producción e irregularidad de la calidad; (ii) oferta estacional irregular que ocasiona inestabilidad de precios; (iii) bajo nivel organizacional gremial y empresarial para insertarse en los mercados; (iv) carencia de infraestructura de acopio, conservación, empaque y almacenamiento; y (v) precaria presencia institucional en cuanto se refiere a servicios de organización y capacitación, asistencia técnica e información de precios y mercados.

Asimismo, se ha observado que en los mercados regionales y terminales los productos campesinos llegan a los consumidores por medio de sistemas ineficientes y costosos, debido principalmente a la reducida escala, dispersión y fragmentación de los participantes. Además, la capacidad de planificación del Estado es débil y con una visión de corto plazo; hay carencia de programas de apoyo a la comercialización. Esta última limitante, en conjunto con las imperfecciones de los mercados, ha creado dificultades para aumentar los ingresos de los campesinos.

Las iniciativas estatales en el sistema de comercialización agrícola del país han comprendido la construcción de infraestructura comercial (Centrales de Abasto) y el desarrollo de acciones por parte del IDEMA y del Programa DRI. Hasta 1990, las acciones del IDEMA estuvieron orientadas a la regulación del mercado de productos agropecuarios mediante la compra, venta, almacenamiento y gestión del comercio exterior. Sin embargo, esta organización concentró sus actividades en la determinación de los precios de sustentación de los granos y cereales; de esa forma se favoreció a la agricultura comercial. Entre otros aspectos, esa orientación motivó que los productos de la economía campesina siguieran dependiendo de canales de comercialización tradicionales, con alta concentración en el nivel mayorista.

La contribución del Programa DRI a la reducción de los obstáculos de la comercialización campesina comprendió el desarrollo de actividades en las áreas de organización de productores, asistencia técnica, crédito, información de precios e infraestructura básica. No obstante los logros alcanzados (**Cuadro VII.3**), evaluaciones recientes indican que en las fases I y II (1976-82 y 1982-88, respectivamente) el DRI dio demasiado énfasis a la creación de formas asociativas, sin dotarlas de la infraestructura adecuada para la comercialización. Por ese motivo no se transformó sustancialmente la estructura tradicional de la comercialización rural.

7.5 Desarrollo Tecnológico

Desde 1975 el Gobierno impulsa la adopción de tecnologías en los sistemas tradicionales de cultivos de la economía campesina por medio del Programa DRI y del ICA. En 1978-84 el impacto de estos esfuerzos fue bastante exitoso, tanto en las zonas con formaciones sociales de predominio campesino (Rionegro, Antioquia; Caqueza, Cundinamarca; Pasto, Nariño)

CUADRO VII.3.
PROGRAMA DRI: COMERCIALIZACION AGROPECUARIA, 1976-88

LOGROS	FASE I (1976-82)	FASE II (1982-88)	TOTALES
DEPARTAMENTOS ATENDIDOS	8	12	20
ORGANIZACIONES PROMOVIDAS	88	120	208
NÚMERO DE SOCIOS	6 516	3 924	10 440
MONTO DE CREDITO*	127	1 013	1 140
TONELADAS INTERVENIDAS	81	126	207
NÚMERO DE PRODUCTOS	18	12	30
CENTROS DE CONSUMO ATENDIDOS	32	18	50

* MILLONES DE $ CORRIENTES
FUENTE: DNP-MINISTERIO DE AGRICULTURA, 1990.

como en aquellas donde los campesinos laboran en áreas dominadas por la ganadería extensiva (Córdoba y Sucre). En ambas regiones se evidenciaron aumentos notables en los rendimientos. Esos resultados se han presentado en la mayoría de las zonas campesinas, a excepción de aquéllas donde los campesinos compiten con la agricultura empresarial en los mismos cultivos. Al parecer, tales cambios han estado relacionados con la oferta tecnológica (nuevas variedades de semilla y mejoramiento de prácticas fitosanitarias, de fertilización y de densidad de siembra) y han sido observados en los cultivos de la papa, frijol, maíz, cebolla, habichuela y en la ganadería de leche[66].

En virtud de la adopción tecnológica realizada durante las tres últimas décadas, la economía campesina colombiana se ha transformado, de tal manera que presenta nuevas características[67], tales como: (i) cambio técnico generalizado y adopción masiva de agroquímicos; (ii) desarrollo de nuevos cultivos como las hortalizas y frutales; (iii) creciente monetización de la explotación familiar; (iv) ascendente articulación de la unidad familiar campesina con otras empresas agropecuarias, mediante múltiples modalidades de asociación[68]; y (v) mayor vinculación a los mercados de productos, insumos y fuerza de trabajo, incluida la contratación de trabajo asalariado.

A pesar de los cambios observados, aún subsisten problemas fundamentales en la economía campesina. Entre ellos se destaca la elevada concentración de la propiedad de la tierra, frente a un gran número de minifundios con insuficiente dotación de recursos productivos que mantiene en condiciones precarias a un numeroso sector del campesinado.

Como parte de los esfuerzos de fortalecimiento del desarrollo tecnológico, el Gobierno reestructuró recientemente el Ministerio de Agricultura y sus entidades adscritas. Uno de los aspectos centrales de esa reestructuración fue la creación del Sistema Nacional de Transferencia de Tecnología Agrícola y Pecuaria (SINTAP). Este Sistema busca articular y propiciar el logro de una mayor eficiencia de las entidades del sector comprometidas con la tecnología, y prestar un apoyo tecnológico adecuado a los municipios.

Con la puesta en marcha del SINTAP, se espera que los servicios de investigación, transferencia de tecnología y asistencia técnica atiendan un número superior de productores que lo logrado por los programas estatales durante lo últimos 20 años. Hasta 1990, la cobertura del servicio público de asistencia técnica a los pequeños productores no superó el 30%

[66] Bernal, 1990.

[67] Castro et. al., 1992; y FORERO, 1990a.

[68] Universidades de Antioquia, Andes Javeriana, Nacional y Valle, 1988.

de los beneficiarios potenciales. Con las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria (UMATAS) se busca atender por lo menos al 80% de los campesinos[69].

VIII. POBREZA RURAL

Los pobres rurales en Colombia forman un conjunto heterogéneo compuesto por varios grupos de agentes económicos: minifundistas, indígenas, trabajadores agrícolas temporales, pescadores artesanales, campesinos sin tierra y mujeres jefes de hogar[70]. A continuación se presentan las principales características de esos grupos.

Minifundistas. En 1988, los minifundistas (productores con unidad de explotación menores que 10 ha) presentaron los mayores índices de pobreza crítica y no crítica vis-à-vis los productores que explotaban predios más grandes y los que no tenían tierra **(Cuadro VIII.1)**. Entre los minifundistas, sin embargo, los niveles de pobreza han sido mayores en los predios de tamaño entre 0.5-2.5 ha y 2.5-10 ha que en aquellos cuya unidad de explotación es inferior a 0.5 ha. Este resultado obedece al mayor grado de salarización en esas últimas unidades y a la preponderancia de los salarios en la formación de los ingresos de estos grupos.

En términos geográficos, las explotaciones inferiores a 10 ha se concentran en la Región Oriental, en donde la fragmentación de la propiedad acusa mayor número de minifundios en condiciones de pobreza. Entre los departamentos que conforman esa región se destacan los de Boyacá, Santander, Norte de Santander y Cundinamarca por la marcada presencia de minifundios[71]. Situación similar es observada en los departamentos de Cauca y Nariño (Región Pacífica). Allí, los numerosos conflictos por la tierra produjeron un gran número de minifundios. La Región Central (predominio de la zona cafetalera) presenta elevados niveles de fragmentación de la propiedad. Sin embargo, los ingresos generados por la actividad cafetalera han producido condiciones de vida relativamente mejores que en las demás áreas de minifundio.

Los minifundistas, así como los colonos, orientan su producción básicamente al autoconsumo familiar; y generan pocos excedentes comercializables. Los principales cultivos producidos por esos grupos son de tipo alimenticio (maíz, papa, yuca, frijol, arroz, plátano), y las labores pecuarias se relacionan, principalmente, con especies menores. Por lo general, dichas actividades son desarrolladas mediante sistemas de producción de bajo nivel tecnológico y con uso intensivo de mano de obra.

[69] Las UMATAS prestan asistencia técnica agropecuaria exclusivamente a los pequeños productores.

[70] Debido a limitación de informaciones, la caracterización de los dos últimos grupos de pobres no fue incluida en el presente estudio.

[71] El minifundio se ubica, principalmente, en las zonas de ladera y altiplánicas de estos departamentos. Es menos frecuente en las tierras planas y bajas.

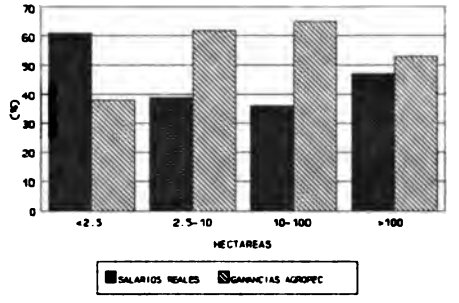
CUADRO VIII.1
PERSONAS POBRES POR INGRESOS INSUFICIENTES SEGUN ACCESO A LA TIERRA, 1988 (PORCENTAJE)

Area (Ha)	POBREZA CRITICA	POBREZA NO CRITICA	NO POBRES	% POBLACION
SIN TIERRA	26.3	33.5	40.2	44.8
HASTA 2,5 HA	43.9	29.1	27.0	30.8
2,5 A 10 HA	41.7	27.2	31.1	17.4
10 A 100 HA	33.8	22.9	43.3	6.5
MÁS DE 100 HA	7.2	37.8	55.0	0.4
TOTAL	34.9	30.4	34.7	100.0

FUENTE: MINISTERIO DE AGRICULTURA, 1990a.

La situación de pobreza que afecta a los minifundistas los ha llevado a diversificar sus fuentes de ingresos mediante el empleo ocasional en actividades fuera de la propiedad. En efecto, en 1988, 62.1% de los ingresos de los hogares con explotaciones inferiores a 2.5 ha, provinieron de salarios laborales (**Figura VIII.1**). Este fenómeno se manifiesta en todas las regiones, particularmente en la oriental, donde predomina la pequeña propiedad agrícola. Allí, 55% de los ingresos se originaron en salarios extraprediales, mientras el resto provino del desarrollo de actividades agropecuarias.

FIGURA VIII.1
COMPOSICION INGRESOS DE HOGARES RURALES
SEGUN ACCESO A LA TIERRA, 1988



FUENTE: MINISTERIO DE AGRICULTURA

La preponderancia de los salarios en la formación de los ingresos de las unidades familiares campesinas, especialmente en zonas de mayor desarrollo de los mercados laborales, obedece, además de una reducción en los niveles de ganancias de las actividades agropecuarias campesinas, a una tendencia histórica que se ha observado en Colombia - al igual que en otros países de América Latina - desde la década de los setenta[72].

Dado el contexto anterior, las posibilidades de aumentar los ingresos de los minifundistas están muy ligadas a un mayor acceso a la tierra, al mejoramiento de la productividad de sus actividades agropecuarias, a una mayor diversificación de las mismas y, en especial, a la generación de nuevas fuentes de empleo rural (microempresas rurales, por ejemplo).

Indígenas[73]. La población aborigen de Colombia (516 000 habitantes), constituye el grupo rural más marginal del país; 80% presenta niveles de pobreza crítica, mientras el indicador correspondiente para todos los colombianos es 39.6%[74]. Este grupo de pobres está disperso en 190 municipios de 27 departamentos (**Fig. VIII.2**) y comprende 81 etnias que conforman una amplia gama de culturas heterogéneas; 25.3% de los indígenas vive en zonas de selva húmeda tropical, 6.4% en sabanas naturales, 17.9% en áreas semidesérticas y 50.4% están ubicados en la Zona Andina, en la costa atlántica y en los valles interandinos.

La forma poco organizada mediante la cual los indígenas han sido incorporados a la vida nacional ha contribuido a un proceso de pauperización progresiva de esas comunidades, debido a la pérdida de sus territorios ancestrales, deterioro de sus organizaciones económicas y sociales, y debilitamiento de sus identidades culturales. Según el Censo Nacional de 1985, 44% de la población indígena mayor de 7 años era analfabeta; el alfabetismo bilingüe (español y lengua materna) sólo alcanzaba el 6.2% y la educación no formal (cursos de capacitación) atendía menos del 8% de la población mayor de 7 años[75]. Además, en el nororiente caucano la mortalidad infantil llegaba a 233 por mil a finales de los años 80, y la esperanza

[72] Ministerio de Agricultura, op. cit., p. 407.

[73] La información de este acápite está basada principalmente en PNR, 1992. pp., 1-5.

[74] Datos relativos a 1988.

[75] DNP, 1989.

FIGURA VIII.2

JURISDICCIONES DE COLOMBIA CON INDIGENAS

Convención

* Jurisdicción con Indígena.

Fuente: IGAC.

de vida al nacer era de 34 años para los hombres y de 37 para las mujeres[76].

La población indígena conserva formas tradicionales de producción colectiva e individual, así como combinaciones de ellas. Por lo general predomina la autosubsistencia de reproducción simple de bienes de consumo inmediato. Las comunidades indígenas que se integran al resto de la sociedad lo hacen de forma tenue y en condiciones desventajosas. Lo prevaleciente es el intercambio irregular de los pequeños excedentes de los bienes de subsistencia, la inaccesibilidad a los sistemas de crédito[77], el uso de técnicas primitivas y bajos niveles de productividad ocasionados por la baja calidad de los recursos naturales de que disponen.

Asimismo, la elevada incidencia de condiciones de pobreza entre los indígenas se debe a factores tales como[78]: (i) falta de servicios domiciliarios básicos; (ii) viviendas inadecuadas; (iii) inasistencia escolar; (iv) reducidos ingresos; y (v) ausencia de asistencia técnica y de programas de tecnología apropiada.

Trabajadores agrícolas temporales. Los trabajadores independientes, provenientes en una gran proporción de las economías campesinas, correspondieron a 32.5% de la PEA rural en 1988[79]. Ese grupo de pobres rurales contrasta con los asalariados agrícolas permanentes por presentar niveles de pobreza relativamente más elevados.

[76] Los índices correspondientes al promedio nacional son: mortalidad infantil, 39 por mil; esperanza de vida al nacer, 63 años para los hombres y 71 para las mujeres.

[77] Las tierras de los resguardos indígenas son inenajenables e inembargables, por lo cual es imposible utilizarlas como garantía ante el sistema financiero.

[78] PNR, 1992.

[79] Ministerio de Agricultura, op. cit., p.167.

Los trabajadores agrícolas temporales son, generalmente, jóvenes provenientes de familias campesinas que se emplean por cortos períodos de tiempo en la región en que residen, o en otras hacia donde migran en busca de oportunidades de empleo. Realizan diversas actividades, según las regiones y sistemas de producción utilizados. Sin embargo, destacan las labores de siembra y recolección de cultivos intensivos en mano de obra, tales como la papa, café y algodón.

Con frecuencia cada vez mayor, los trabajadores agrícolas buscan empleos temporales en sectores diferentes al agropecuario (principalmente servicios o pequeñas industrias en núcleos urbanos). Esa diversificación del empleo ocurre también en sentido inverso: jóvenes desempleados o subempleados de zonas urbanas buscan trabajo en los campos - especialmente en épocas de cosecha - para después regresar a su lugar de origen. Dada esa situación, se observa una creciente integración de los mercados de trabajo rural y urbano.

La importancia del grupo de trabajadores agrícolas temporales puede ser aproximada por el número de individuos empleados por el sector cafetalero del país. Durante la cosecha del año agrícola 1988-89 (agosto-diciembre), ese sector empleó el equivalente a 209 200 hombres/año, lo que representó casi el 40% del empleo total generado por este cultivo. La elevada utilización de empleo temporal en el cultivo del café, es más notoria en la Región Central, en donde se observa un incremento de las poblaciones en pequeños centros de municipios cafetaleros y se crean "bolsas" de trabajo para esa actividad. Esa región experimentó un aumento en su participación en el empleo total cafetalero, que pasó de 59.8% en 1970-71 a 64.4% en 1986-87[80].

[80] Ministerio de Agricultura, op. cit., p.191.

El nivel de ingreso de los trabajadores temporales depende directamente del lapso durante el cual logran estar empleados. Durante el período en que permanecen empleados, reciben el valor del jornal[81] prevaleciente en la región, el cual varía en función de la demanda estacional de trabajo y de la dinámica laboral de la región. En zonas rurales cercanas a grandes centros urbanos los salarios son mayores, igual que en zonas productoras de cultivos de alto valor como las flores, el banano y el café. En zonas donde predomina el minifundio y la agricultura tradicional o la ganadería extensiva los salarios son inferiores. En Colombia los salarios reales agropecuarios crecieron 60% en 1975-87, equiparándose cada vez más con los del sector urbano. Desde 1983 se eliminó la diferenciación oficial entre salario mínimo rural y urbano.

Las posibilidades de desarrollo socioeconómico de los pobres rurales con empleos temporales están muy relacionadas con la dinámica de los mercados laborales regionales[82] y con la creación de fuentes alternativas de trabajo en otros sectores. La actual política gubernamental de apertura económica y libre comercio de productos en los mercados internacionales producirá consecuencias importantes sobre esas posibilidades, en la medida en que existan ventajas reales para competir internacionalmente. A su vez, la actual crisis cafetalera generada por la sobreoferta en los mercados mundiales tiende a desestimular la dinámica de los mercados laborales del cultivo.

[81] El jornal es el valor del trabajo de un día y se liquida en función del tiempo: se trabajan seis días en una semana pero se pagan siete jornales. El valor del jornal, aunque con variaciones, se aproxima mucho al valor del salario mínimo establecido por el Gobierno.

[82] Dichas dinámicas responden a las posibilidades de desarrollo de la agricultura moderna y comercial.

Pescadores artesanales. Este grupo socioeconómico se caracteriza por presentar niveles de pobreza similar al de los indígenas y por haber recibido menor impacto de los programas de desarrollo del Gobierno. Sus costumbres y tradiciones culturales les otorgan un carácter *sui generis* que no ha sido bien interpretado. Con frecuencia, los programas de ayuda han sido diseñados asumiendo que la población objetivo está conformada por pequeños empresarios capitalistas. Sin embargo, el sistema productivo de este grupo de pobres todavía está marcado por el autoconsumo y por el uso de técnicas de captura tradicionales.

La pesca artesanal es realizada a lo largo de las dos costas colombianas y en los principales ríos del interior del país. Se destacan por su importancia las zonas de Tumaco, Guapi, Bahía Solano y Buenaventura, en la costa pacífica; Urabá, Morrosquillo y Ciénaga en la costa atlántica, y Magangué, el Banco, Barrancabermeja y Honda, en el río Magdalena.

En términos generales, la actividad es desarrollada en forma individual mediante precarios sistemas de captura, almacenamiento, comercialización y distribución a los mercados locales y regionales. La alta perecebilidad y la escasa demanda hacen que los precios permanezcan deprimidos, con excepción de las épocas de mayor demanda estacional.

Desde 1987 el Gobierno apoya a los pescadores artesanales de los principales centros de producción con la ejecución de una estrategia de desarrollo conducida por los Centros de Servicios para la Pesca Artesanal (CESPA). Esa estrategia consiste en el diseño, financiamiento y ejecución de proyectos regionales de recolección, almacenamiento (enfriamiento y congelación), comercialización y distribución del pescado capturado, por medio de

cooperativas. La mayor parte de dichos esfuerzos han producido resultados modestos, con la notable excepción del CESPA de la zona de Magangué.

Las posibilidades de mejoramiento de los ingresos y condiciones de vida de este grupo poblacional están relacionadas con: (i) el mayor desarrollo de actividades de agregación de la oferta; (ii) el mejoramiento de las condiciones de venta del pescado; y (iii) la ampliación de los servicios básicos de salud y educación por parte del Estado.

8.1 Localización Geográfica de los Pobres Rurales

Los pobres rurales se encuentran localizados en diversas partes del territorio colombiano. Sin embargo, según la Encuesta de Hogares Rurales de 1988, la pobreza rural es más acentuada en la región atlántica del país (departamentos de La Guajira, Magdalena, Cesar, Bolívar, Atlántico, Córdoba y Sucre). Allí el 61.4% de la población rural está en estado de pobreza crítica (según el concepto de NBI), y sólo el 18.7% son considerados no pobres (**Cuadro VIII.2**). La segunda región en la cual la incidencia de condiciones de pobreza es mayormente elevada es la oriental (departamentos de Norte de Santander, Santander, Boyacá, Cundinamarca y Meta). En este caso, la tercera parte de los habitantes rurales presenta niveles críticos de pobreza, mientras un grupo de tamaño similar figura en la categoría de no pobres. Las regiones Central[83] y Pacífica[84], a su vez, exhiben índices de pobreza crítica entre 34.3 y 26.8% de las respectivas poblaciones rurales.

Aunque al interior de las regiones existe una gran diversidad de situaciones, es posible identificar algunos rasgos centrales en cada una de ellas. En la Atlántica se destaca el menor acceso a la tierra, la mayor presencia de latifundio y las peores condiciones del trabajo asalariado. En la Oriental los factores destacables son la presencia de un gran número de minifundios y el reducido desarrollo del mercado de trabajo asalariado. La Central (donde se concentra el café) presenta los mayores niveles de empleo asalariado y posee una producción campesina relativamente rentable. Finalmente, la Pacífica se caracteriza por un elevado grado de heterogeneidad. Esta región presenta características similares a la Oriental (Cauca y Nariño), a la Central (Valle) y a las zonas semiselváticas (Chocó).

A nivel de subregiones, la pobreza rural es más acentuada en el área conformada por los departamentos de Córdoba, Sucre y Bolivar (**Cuadro VIII.3**). En esa subregión, 87% de la población rural

[83] Comprende los departamentos de Antioquia, Caldas, Quindío, y partes del Atlántico, Córdoba y Sucre.

[84] Comprende los departamentos de Chocó, Valle del Cauca, Cauca y Nariño.

CUADRO VIII.2
POBREZA SEGUN TIPO Y REGION DE ACUERDO CON NBI, 1988
(PORCENTAJES DE LA POBLACION RURAL)

REGION	CRITICA	NO CRITICA	NO POBRES
ATLANTICA	61.4	19.9	18.7
ORIENTAL	35.5	29.6	34.9
CENTRAL	30.6	26.8	42.6
PACIFICA	34.3	29.3	36.5
PROMEDIO NACIONAL	39.6	26.5	33.9

FUENTE: AYALA, ULPIANO, 1991. CUADRO 16, PAG.143.

CUADRO VIII.3
POBLACION RURAL CON NBI, SEGUN SUBREGIONES, 1988

SUBREGION	POBLACION TOTAL	PERSONAS CON NBI (%)	PERSONAS EN MISERIA (%)
CORDOBA, SUCRE, BOLIVAR	1 298 592	87.1	69.9
ATLANTICO, MAGDALENA, CESAR, GUAJIRA	870 940	75.7	40.8
NORTE SANTANDER, SANTANDER	1 029 639	69.9	36.3
BOYACA, CUNDINAMARCA, META	1 756 523	58.8	28.2
ANTIOQUIA, CALDAS, QUINDIO, RISARALDA	1 718 006	48.2	24.4
HUILA, TOLIMA, COQUETA	1 083 713	56.5	32.5
CHOCO, NARIÑO	945 376	62.1	31.4
CAUCA, VALLE	1 121 751	42.7	18.5
TOTAL NACIONAL	9 824 540	61.6	34.7

FUENTE: DANE.

presenta necesidades básicas insatisfechas y el 70% vive en condiciones de miseria. El principal factor explicativo del nivel de pobreza en esos departamentos es el porcentaje de personas en viviendas sin servicios básicos (75%). Le siguen en orden de mayor importancia: personas en viviendas con características físicas inadecuadas (63.4%); personas en viviendas con hacinamiento crítico (36.3%); personas en viviendas con elevada dependencia económica (30.5%); y personas en viviendas con niños en edad escolar que no asisten a la escuela (18.1%).

Además de los aspectos anteriores, la magnitud de la pobreza en el área rural de Colombia ha sido explicado por factores tales como: limitaciones de tierra; desigualdades del desarrollo regional del país; falta de participación y organización campesina; reducido acceso al crédito, tecnología, servicios de salud y educación; dificultades en la comercialización; limitada presencia del Estado en la promoción del desarrollo; y bajos niveles de precios conseguidos por los productos cultivados.

8.2 Evolución de la Pobreza Rural

La magnitud de la pobreza en Colombia registró comportamientos distintos en las tres últimas décadas: aumentó hasta fines de los 60, disminuyó entre 1970 y la primera mitad de los años 80, y posteriormente fluctuó hasta presentar signos de reducción en 1990[85]. En términos globales se observó una disminución significativa en el nivel de pobreza en el país.

La pobreza rural, más elevada que la urbana, presentó una evolución similar a la observada a nivel nacional. Según el concepto de Línea de Pobreza, en 1972 el 86% de la población rural era considerada pobre. En 1980-86 los niveles de pobreza de este sector siguieron una tendencia decreciente; pasaron de 72.9% a 69.3%, respectivamente. En la segunda mitad de la última década, la pobreza en las áreas rurales experimentó una reducción marginal; cayó de 68.0% en 1988 a 67% en 1990 **(Cuadro VIII.4)**.

Aunque la pobreza rural haya disminuido en la última década, sigue siendo muy elevada; su descenso se atribuye más a aspectos demográficos[86], que al mejoramiento de las condiciones de vida de la población. En 1972-80 se observaron cambios importantes en la estructura demográfica del país, ocasionados por el descenso en las tasas de fecundidad y por las migraciones hacia los centros urbanos, cuyo comportamiento es diferenciado según los estratos socioeconómicos, regiones y condiciones culturales de la población. Eso motivó una reducción significativa de la proporción de

[85] Sarmiento, 1991.

[86] Machado, Suárez y Castillo, 1991.

CUADRO VIII.4
EVOLUCION DE LA POBREZA RURAL EN COLOMBIA, 1972-90

AÑO	LINEA DE POBREZA (LP)		NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS	
	%	Miles	%	Miles
1972	86.0	8 195.3	89.2	8 500.2
1980	72.9	6 611.4	79.0	7 164.6
1986	69.3	6 304.9	71.3	6 486.9
1988	68.0	6 223.0	68.7	6 287.0
1990	67.0	6 072.4	66.0	5 981.7

FUENTE: SARMIENTO, 1991, PAG. 37.

familias con elevado número de personas dependientes y, por ende, disminuyó el número de pobres rurales.

8.3 Combate a la Pobreza

La pobreza rural se ha constituido en un problema de interés general y ha sido objeto de varios esfuerzos para combatirlo. A continuación se resumen las principales iniciativas realizadas en Colombia sobre ese tema.

8.3.1 Reforma Agraria

Si bien los primeros esfuerzos del Gobierno para modificar la concentrada distribución de la tierra datan de 1936, sólo en 1961 se inicia el proceso de reforma agraria en el país[87]. Desde su principio los objetivos de la Reforma Agraria se dirigieron a: (i) reformar la estructura social agraria del país, mediante procedimientos dirigidos a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico; (ii) fomentar la adecuada explotación de las tierras; (iii) expandir la producción agropecuaria en armonía con el desarrollo de otros sectores económicos y aumentar la productividad de las explotaciones; (iv) elevar el nivel de vida de la población campesina; (v) asegurar la conservación, defensa, mejoramiento y adecuada utilización de los recursos naturales; y (vi) apoyar y coordinar las acciones de las organizaciones campesinas que tengan por objeto el mejoramiento económico, social y cultural de la población rural.

En 1962-90, el Programa de Reforma Agraria adquirió 1 237 900 ha por compra, expropiación y cesión. De ese total, 1 075 000 ha fueron adjudicadas, beneficiando a 60 600 familias. En términos relativos, entre tanto, la Reforma Agraria realizada afectó solamente el 3% de las tierras agrícolas del país[88]. Eso pone de manifiesto las dificultades que ha tenido en Colombia la ejecución de la Reforma Agraria.

Con relación a los resultados alcanzados por el Programa de Reforma Agraria, se observa que los esfuerzos realizados no lograron modificar la estructura de tenencia de la tierra; más bien aceleraron la expansión de la agricultura, puesto que los propietarios, ante la amenaza de la expropiación y la posibilidad de demostrar la "adecuada explotación", decidieron hacer productivos sus predios. Ese proceso condujo a un crecimiento sostenido de la agricultura colombiana, en especial durante la primera etapa de aplicación de la Reforma (1961-73).

La política de Reforma Agraria, por lo tanto, no ha contribuido de forma

[87] Promulgación de la Ley 135. Dicha Ley creó el INCORA, encargado de su ejecución.

[88] Estos datos no incluyen las titulaciones hechas sobre baldíos nacionales ni la constitución de resguardos indígenas, en los cuales la actividad del INCORA ha sido más notoria.

significativa a la solución de los problemas de pobreza y de conflictos por la tierra. Esto fue así "por la limitada capacidad financiera del INCORA y porque los procedimientos de distribución continúan siendo lentos y le restan celeridad al proceso". Dado este contexto, el Gobierno presentó a consideración del Congreso un Proyecto de Ley para modificar una vez más la legislación vigente, e introducir nuevos mecanismos que den transparencia y agilidad al proceso de reforma agraria[89].

8.3.2 Programa DRI

Como respuesta parcial a los modestos resultados de los esfuerzos de reforma agraria, el gobierno creó en 1976 el Programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI) y el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (PAN). El primero de esos instrumentos fue establecido con el propósito de desarrollar un conjunto de acciones en las áreas de la producción, desarrollo social, infraestructura (física y social) y comercialización, orientadas al mejoramiento del empleo y del ingreso rural. El PAN, a su vez, buscaba enfrentar en forma integral el problema de la desnutrición de los sectores más pobres de la población colombiana, especialmente en las zonas urbanas.

En ese contexto, el papel central del DRI consistió en fortalecer la capacidad productiva del campesino para aumentar la oferta de alimentos básicos, el autoconsumo familiar, el ingreso y la calidad de vida de las familias campesinas. En esa perspectiva, el DRI se convirtió en el instrumento central de la política agropecuaria para el sector tradicional campesino[90]. Además, constituyó la primera tentativa del Gobierno para coordinar y racionalizar su acción hacia el campesinado a escala nacional.

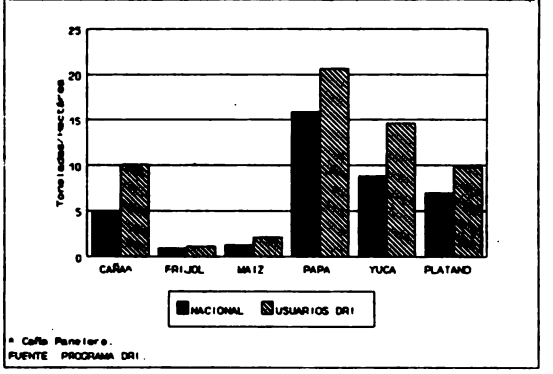
[88] Ver ítem 8.3.5.

[89] Fajardo et al, 1991.

Durante la Fase I (1976-82), el DRI y el PAN funcionaron en forma separada. En ese período, el DRI desarrolló acciones en 213 municipios de ocho departamentos del país[91]; atendió a 71 051 familias. Como resultado alcanzó 88.8% de las metas programadas.

En 1982 el Gobierno decidió fusionar los programas DRI y PAN y se formó el Programa DRI-PAN. Esa medida condujo a la integración de los aspectos productivos y sociales de los dos programas; asimismo, marcó el inicio de la Fase II del DRI. En el principio de esa nueva fase ingresaron al programa 9 nuevos departamentos[92] y se cubrieron 12 distritos adicionales. En 1986 el DRI operaba en 41 distritos, localizados en 19 departamentos y una intendencia, con un total de 343 municipios[93]. Durante las Fases I y II el Programa DRI mejoró sustancialmente la dotación de infraestructura socio-productiva; y se lograron incrementos en la productividad y en la producción de alimentos básicos **(Fig. VIII.3)**.

FIGURA VIII 3
RENDIMIENTO PROMEDIO NACIONAL · ECONOMIA CAMPESINA
Y USUARIOS DEL PROGRAMA DRI



* Caña Panelera.
FUENTE PROGRAMA DRI.

[91] Departamentos de Nariño, Cauca, Antioquía, Cundinamarca, Boyacá, Santander, Córdoba y Sucre.

[92] Caldas, Huila, Meta, Tolima, Atlántico, Bolivar, Magdalena, Norte de Santander y Cesar.

[93] Fondo DRI, 1987.

Con el término de la FASE II del DRI (1988), el Gobierno adoptó el Programa de Desarrollo Integral Campesino (PDIC)[94] y creó el Fondo de Desarrollo Rural Integrado (Fondo DRI) como un organismo público adscrito al Ministerio de Agricultura y como ejecutor del PDIC. En este nuevo período (Fase III), los objetivos del Programa están dirigidos a aumentar la cantidad, calidad y productividad de los activos físicos y sociales de los campesinos, de tal manera que se eleve la calidad de vida rural y se incremente la producción agropecuaria, en especial la oferta alimentaria.

Para perseguir esos propósitos, el Fondo DRI asumió la función de cofinanciador de programas y proyectos de desarrollo rural con los municipios[95]. Los componentes del Programa en esta fase comprenden: desarrollo tecnológico (asistencia, ajuste y capacitación), organización y capacitación, recursos naturales (microcuencas, acuicultura), comercialización, mujer campesina, pequeña irrigación, caminos vecinales, acueductos y saneamiento básico. Actualmente el Fondo DRI readecúa su estructura operativa para actuar con mayor agilidad y ampliar su cobertura a nivel nacional.

8.3.3 Plan Nacional de Rehabilitación (PNR)

El PNR fue formulado en 1983 como parte de la política de paz del Gobierno. Su diseño inicial pretendía superar las llamadas "condiciones objetivas" generadoras de la violencia. Posteriormente, como instrumento de la política para la reconciliación, normalización y rehabilitación, sus objetivos fueron reorientados y pasaron a enfatizar: (i) el establecimiento de la presencia del Estado en las zonas marginadas; (ii) la generación de espacios de interlocución entre la comunidad y el Estado; y (iii) la articulación de dichas regiones al proceso de desarrollo político, económico y social del país. De esa manera, el PNR, a partir de 1986, es concebido como un instrumento prioritario en el desarrollo regional y elemento básico de la estrategia global contra la pobreza.

La estrategia operativa del PNR contiene, en esencia, los mismos elementos del Fondo DRI: participación ciudadana, coordinación para la planificación de actividades y transferencia de recursos hacia entidades ejecutoras especializadas. Sin embargo, dada la naturaleza de los problemas de las comunidades y municipios atendidos por el PNR, así como por sus propios objetivos, éste Plan presenta algunas características particulares: atiende una gama más amplia de proyectos (no sólo agropecuarios); y no establece criterios de elegibilidad de proyectos ni tiene una matriz de cofinanciación en función del tipo de proyecto y del nivel de desarrollo del municipio.

En 1987-90, el PNR logró incrementos importantes en la participación de la inversión pública dirigida hacia las zonas atendidas por el Plan, que se elevó de 4% en 1986 a 14% en 1990. Como parte de ese cambio, se destaca la cuantía destinada a programas y proyectos de infraestructura vial y electrificación (46% de los recursos totales del Plan). Los proyectos productivos del sector agropecuario, por otro lado, recibieron 20% de los recursos **(Cuadro VIII.5)**.

Hasta 1991, este Plan atendía a 304 municipios y comprendía una población total de aproximadamente 5.5 millones de habitantes. En esas regiones alcanzó mayor participación ciudadana y recuperación de la credibilidad de la población rural marginada por las entidades del Estado.

[94] Este programa todavía está en ejecución.

[95] Mediante el desarrollo de esta actividad el Fondo DRI ha ejercido una función protagónica en la descentralización administrativa y fiscal del Estado.

CUADRO VIII.5
PNR: RECURSOS PARA INVERSION, 1984-92
(MILLONES DE PESOS DE 1991)

SECTORES	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
PRODUCCION	14 869	10 808	4 807	34 187	41 209	39 204	17 720	10 730	6 673
INFRAESTRUCTURA	28 980	32 461	26 948	89 262	87 444	71 787	49 223	47 306	66 601
SOCIAL	23 483	9 905	9 133	29 100	27 742	29 387	25 660	37 552	35 423
PARTICIP COMUNIT.	2 014	1 570	469	18 956	17 119	22 599	23 715	10 766	11 097
TOTAL	69 347	54 746	41 359	171 507	173 514	162 978	116 319	106 355	119 974

FUENTE: PNR.

A pesar de los logros alcanzados, el PNR también presenta problemas, en especial de tipo conceptual y operativo. En este último caso, uno de los más importantes es la superposición - en algunos casos duplicación - de acciones y funciones con otros programas ejecutados por el Estado, por ejemplo con el PDIC. Además, la utilización de diferentes enfoques y criterios para combatir problemas similares en las mismas comunidades - o comunidades cercanas - ha creado ambigüedades en la política estatal frente a la sociedad civil.

En razón de lo anterior, y teniendo en consideración las medidas contempladas en los decretos de modernización del Estado, el Gobierno analiza actualmente el papel que el PNR debe asumir para atender en forma adecuada los objetivos globales del desarrollo rural y regional.

8.3.4 Esfuerzos Adicionales

Los esfuerzos gubernamentales de combate a la pobreza rural han sido complementados por acciones realizadas por otras instituciones. En ese sentido, por su cobertura y magnitud, sobresale la labor desarrollada por la Federación Nacional de Cafetaleros. Ese organismo ejecuta programas y proyectos de infraestructura física y social (caminos, electrificación, pequeña irrigación, escuelas, puestos de salud, acueductos, centros de acopio) y de apoyo a la producción (asistencia técnica, comercialización, crédito) en las zonas cafetaleras del país. Además, en algunas ocasiones, realiza inversiones en proyectos de transformación agroindustrial.

Esas iniciativas son organizadas por los Comités de Cafetaleros y financiadas con recursos del Fondo Nacional del Café[96]. Teniendo en cuenta los programas conducidos por dichos Comités en las zonas de café, el DRI y el PNR han maximizado sus esfuerzos y limitan sus actividades al cofinanciamento de proyectos de diversificación y de infraestructura básica en áreas "marginales" de producción de café (relativamente más pobres frente a los promedios regionales).

Las empresas petroleras y carboníferas también ejecutan programas de apoyo a la población rural pobre. En general, los esfuerzos realizados (proyectos de construcción o mejoramiento de la infraestructura física y social) han tenido lugar en las áreas de influencia de las zonas de explotación (La Guajira, Arauca, Meta, Casanare, Santander y Sucre).

Además, la pobreza rural es combatida con programas impulsados por entidades regionales de desarrollo, tales como Corporaciones de Desarrollo y algunas Secretarías de Agricultura a nivel departamental. Gran parte de esos programas son cofinanciados por el DRI o el PNR y, en unos pocos casos, mediante

[96] Los recursos del Fondo provienen de un impuesto a las exportaciones cafetaleras. El Gobierno delegó a la Federación Nacional de Cafetaleros la administración de dichos recursos.

recursos de cooperación técnica internacional de países europeos (Holanda y Alemania, principalmente). Las ONG también realizan acciones puntuales de desarrollo rural en el país. Sin embargo, no hay estudios disponibles que evalúen la importancia de esos esfuerzos.

8.3.5 Nueva Política para el Desarrollo Rural

Este ítem presenta los principales aspectos de la actual política de desarrollo rural de Colombia. Algunos detalles de las políticas aquí descritas aún se encuentran en discusión al interior del Gobierno y/o del Congreso; por lo tanto, no se han formalizado como políticas oficiales. En consecuencia, lo expuesto a continuación no debe ser interpretado como políticas definitivas sino, más bien, como intenciones manifiestas del Gobierno en torno a la promoción del desarrollo rural.

Reforma agraria. La nueva política de reforma agraria buscará facilitar, de manera más transparente y con mayor cobertura, el acceso a la propiedad de la tierra a los campesinos pobres que no la poseen o la tienen en cantidad insuficiente[97]. Esa política transfiere la decisión de compra de tierras a los propios beneficiarios y promueve la venta directa de los predios por parte de sus actuales propietarios (dinamizando el mercado de tierras)[98]. Para facilitar ese proceso, el INCORA otorgará un subsidio equivalente al 50% del valor de una Unidad Agrícola Familiar (UAF) a los campesinos beneficiarios[99]. Este subsidio será complementado con una línea de crédito regular del sistema financiero agropecuario. Se dará prioridad a los pequeños productores sin tierras o con propiedades inferiores a una UAF, ubicados en zonas de economía campesina.

Crédito. La política crediticia del sector agropecuario se orientará a asegurar: (i) mayor volumen de recursos destinados hacia los pequeños productores; (ii) mayor eficiencia en la asignación de los mismos; y (iii) acceso creciente al sistema formal de crédito, con énfasis en los proyectos de mediano y largo plazo. Adicionalmente, buscará una mayor vinculación de intermediarios financieros al sistema formal, incluido el sector solidario de la economía, en especial el ubicado en el sector rural. Finalmente, realizará nuevos esfuerzos para simplificar los trámites y regulaciones, y pondrá en operación un Fondo Agropecuario de Garantías que respalde las operaciones crediticias de los pequeños productores.

Desarrollo tecnológico. En lo referente a la economía campesina, la política en esta área estará dirigida a la generación y adaptación de tecnologías adecuadas y a su correspondiente difusión. Para ello, se continuará promocionando y fortaleciendo las UMATA para aumentar la cobertura de la asistencia técnica a los pequeños productores. En la actualidad se encuentra en avanzado estado de negociación con el Banco Mundial un préstamo para financiar el Programa Nacional de Transferencia de Tecnología Agropecuaria (PRONATTA), el cual debe apoyar dicho proceso.

Asimismo, el ICA continuará ampliando sus programas de investigación en los Centros Regionales de Capacitación Extensión y Difusión de Tecnologías (CRECED), para atender las demandas regionales de los pequeños productores, en especial las asociadas a los sistemas de producción campesinos.

[97] La ejecución de esta política requiere una nueva Ley que en la actualidad está en trámite en el Congreso de la República.

[98] El INCORA conservará sus funciones tradicionales de compra directa y expropiación para casos necesarios.

[99] UAF es el terreno necesario para generar ingresos equivalentes a tres salarios mínimos mensuales. En ningún caso el subsidio podrá ser superior a 50 salarios mínimos para los casos de campesinos sin tierra y a 20 salarios mínimos para los casos de reestructuración de minifundio.

Adecuación de tierras. En lo referente a la economía campesina, esa política se orientará a la reactivación e impulso de las inversiones en pequeños sistemas de riego[100]. Los proyectos deberán estar ubicados en municipios atrasados o de mediano desarrollo y beneficiar en particular a pequeños productores rurales.

Los beneficiarios, catalogados como "pequeños" recibirán un subsidio (50-70% del costo del proyecto) por medio del HIMAT y deberán aportar el resto de los recursos necesarios[101]. Los medianos y grandes productores deberán pagar la totalidad de las inversiones realizadas por el Estado.

Comercialización. La política buscará modernizar los canales de comercializacion, de tal manera que se logre una mayor transparencia en los mecanismos de formación de precios. A tal efecto apoyará el mejoramiento de los sistemas de abastecimiento y se reorientará la intervención del Estado hacia la promoción de la gestión del sector privado. Las acciones del Fondo DRI serán dirigidas hacia la promoción, organización y capacitación de empresas de comercialización de pequeños productores; se les facilitará el acceso al crédito de inversión (infraestructura) y de capital de trabajo. Además, los municipios podrán acceder a líneas de crédito de la FINDETER, para el mejoramiento o construcción de infraestructura de comercialización. Asimismo, el IDEMA ampliará su capacidad de almacenamiento y compra de productos agropecuarios en zonas marginadas de economía campesina y de colonización, y en áreas indígenas.

Como complemento, el Ministerio de Agricultura realiza gestiones ante el Banco Mundial para la financiación y puesta en marcha de un sistema nacional de información de precios y mercados agropecuarios. Ese sistema permitiría que los diferentes agentes económicos, en especial los pequeños productores organizados, tuvieran acceso a información oportuna para mejorar su capacidad de negociación y toma de decisiones.

Finalmente, con el propósito de combatir las estructuras oligopsónicas que caracterizan la demanda mayorista de los productos agropecuarios, el Gobierno prepara un proyecto de Ley, el cual contempla mecanismos que procuran asegurar mayor competencia en los mercados de productos agropecuarios e inicia el proceso de privatización de las Centrales de Abasto. Con relación a este último aspecto, se estaría dando atención especial al acceso a la propiedad de la infraestrutura comercial por parte de los grupos de pequeños productores organizados.

Desarrollo industrial rural. La política propuesta en esta área tiene por objetivo estimular el desarrollo de nuevas industrias ubicadas en zonas rurales o en pequeños centros urbanos, así como fortalecer las ya existentes. Para ello, se analiza el establecimiento de un Fondo de Promoción al Desarrollo Tecnológico y a la Modernización Industrial[102]. Ese fondo asignaría recursos no reembolsables -o de recuperación contingente- para apoyar proyectos de desarrollo tecnológico y financiar estudios de factibilidad de pequeña y mediana industria que beneficien a las zonas rurales de economía campesina.

Para fortalecer las industrias y agroindustrias existentes de tipo tradicional, se establecerán programas específicos de asesoría técnica, capacitación técnico-empresarial, información de mercados y apoyo a la preinversión. Los

[100] Especialmente con el Programa de Pequeña Irrigación, financiado por el Banco Mundial.

[101] Para ello se establecerá una línea de crédito especial en FINAGRO.

[102] Posiblemente con recursos externos de la banca multilateral de desarrollo.

recursos para el financiamiento de dichos programas provendrían del PDIC[103]. Por último, se establecerán líneas de crédito adecuadas para financiar grupos de pequeños empresarios por medio del FINAGRO y del Instituto de Fomento Industrial (IFI).

Infraestructura física. La política de infraestructura física para las zonas rurales buscará apoyar a los municipios en la construcción y dotación de acueductos rurales, caminos, electrificación y comunicaciones. En ese sentido, el Fondo DRI y el PNR aportarán los recursos correspondientes mediante el Fondo para la Cofinanciación Rural creado recientemente[104].

Medio ambiente y recursos naturales. El Plan de Acción Forestal para Colombia contempla acciones de manejo de microcuencas, especialmente en zonas rurales de campesinos pobres (incluye el establecimiento de bosques protectores y plantaciones agroforestales de producción que satisfagan necesidades básicas de leña y madera, y la recuperación de suelos de aptitud forestal). Además, propone la creación de un Fondo Ambiental al cual podrán acceder los municipios, departamentos, comunidades, universidades, fundaciones y ONG, con el propósito de fortalecer su capacidad técnica de ejecución, y financiar proyectos de manejo ambiental.

Por otro lado, las actividades de asistencia técnica a los pequeños productores harán énfasis en el adecuado manejo de los recursos naturales y del ambiente. En términos operacionales, ésto será realizado principalmente por medio de los cursos de actualización y capacitación de los técnicos y usuarios intermedios del sistema de transferencia de tecnología agropecuaria.

[103] Con financiamiento del BID y BIRF.

[104] Decreto 2132 de 30 de diciembre de 1992.

Bienestar social y calidad de vida. La política de apoyo a la infraestructura social contempla acciones en materia de acueductos y saneamiento básico rural, vivienda, educación y salud. La construcción de acueductos y saneamiento básico rural seguirá siendo cofinanciada por los municipios, comunidades y programas especiales del Estado[105]. El pago del costo total, entre tanto, será complementado con el subsidio para construcción y/o mejoramiento de vivienda a que tienen derecho los colombianos más pobres.

En el área de la educación, el Gobierno seguirá ejecutando el Plan de Universalización de la Educación Primaria. Con relación a 1993 la meta es ampliar en más de 200 000 cupos la actual capacidad de atención. Para tal efecto, se deberá mejorar la eficiencia de las escuelas rurales y construir nuevas infraestructuras físicas donde resulte necesario.

En materia de salud, la política comprende la ejecución del Plan de Atención Primaria en Salud, cuya prioridad es atender las necesidades de salud básica de los grupos más pobres de las zonas marginadas rurales y urbanas[106]. Este Plan tendría por meta cubrir el 80% de las zonas de pobreza antes de 1994. Asimismo, incluiría programas tales como prevención, promoción y atención básica de salud, rehabilitación basada en la comunidad, creación de ambiente sano, salud ocupacional y cultura de la salud.

Como complemento de las acciones asociadas al Plan de Atención Primaria en Salud, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) desarrollará durante 1992-94 cuatro programas en las zonas rurales: (i) Intervención Nutricional Materno-Infantil; (ii) Familia-Mujer-Infancia;

[105] PDIC y PNR principalmente.

[106] Este Plan se encuentra en elaboración en el Ministerio de la Salud.

(iii) Atención Nutricional Complementaria al Escolar y al Adolescente; y (iv) Hogares Comunitarios de Bienestar.

Organización y capacitación campesina. Las organizaciones campesinas han enfrentado, tradicionalmente, múltiples problemas de organización interna que debilitan su papel de interlocutores válidos frente al Estado. Este, a su vez, ha sido paternalista en sus programas de apoyo a las organizaciones y ha mantenido enfoques centralistas. Lo anterior ha repercutido en estructuras organizativas relativamente pequeñas y concentradas en el nivel nacional, con débiles relaciones con la base que deben representar. En ese contexto, la política en esta área buscará apoyar los procesos de organización, capacitación y apertura de espacios de participación campesina, con respeto de la autonomía de las bases de la comunidad para lograr la organización que ellas mismas decidan.

IX. OPORTUNIDADES PARA EL DESARROLLO RURAL

Con base en lo ya expuesto, el presente Capítulo explora algunas oportunidades para elevar los ingresos, aumentar el empleo y mejorar las condiciones de vida de los pobres rurales del país. En ese sentido, se sugieren algunas acciones para enfrentar las principales limitantes al desarrollo de la economía campesina y se indican las regiones y grupos poblacionales que deberían ser objeto especial de atención de los organismos públicos y privados de desarrollo rural.

9.1 Combate a Limitantes del Desarrollo Campesino

El limitado **acceso a la tierra** - tanto en términos de cantidad como de calidad - continúa siendo una de las principales restricciones al mayor desarrollo socioeconómico de los pobres rurales. Ello es especialmente válido en las áreas donde predomina el latifundio ganadero de la costa atlántica, y en muchas de las zonas de minifundio (Boyacá, Santander, Nariño, Cauca, Cundinamarca). Para enfrentar ese problema, el Gobierno está modificando la política de reforma agraria. Entre otros aspectos, la nueva política estimularía procesos de negociación de tierra entre particulares. Para tal efecto, otorgaría un subsidio directo al beneficiario y crearía una línea de crédito complementaria.

Aunque la política a ser ejecutada podrá imprimir mayor dinamismo a los mercados de tierra, el Estado, por medio del INCORA, debería continuar sus actividades de compra y expropiación directa de tierras para resolver conflictos en varias zonas del país (Cauca, Nariño y la Costa, entre otras). Además, debería promover el desarrollo de mecanismos de arrendamiento de tierras.

Los esfuerzos que viene realizando el Gobierno en materia de **desarrollo tecnológico**[107], deberían ser fortalecidos, pues el reducido uso de tecnologías adecuadas sigue siendo una de las causas más importantes de los bajos niveles de productividad de la producción campesina.

La escasa cobertura del **crédito agropecuario institucional** limita las posibilidades de capitalización de los predios de muchos campesinos del país. Ello, sumado a: (i) la frecuente incompatibilidad de las condiciones de financiamiento (plazos y tasas de interés) y (ii) los requerimientos burocráticos para su obtención, han impedido una mayor utilización del crédito rural. En ese contexto, es necesario desarrollar mecanismos eficientes de financiamiento agrícola - utilizando en especial los ahorros generados en el sector rural - para promover la inversión en actividades agropecuarias, y así como en

[107] Generación y transferencia de tecnologías apropiadas a las necesidades de los pequeños campesinos.

aquellas otras que aumenten la diversificación económica en zonas rurales.

Con relación a ese último aspecto, convendría estimular - mediante crédito y asistencia técnica - el desarrollo de pequeñas empresas rurales (relacionadas o no con la actividad agropecuaria), que incorporen mayor valor agregado a la producción campesina y generen nuevas oportunidades de empleo e ingresos.

La **comercialización** de la producción campesina adquiere cada día mayor importancia entre los factores explicativos de los bajos ingresos de los pobres rurales del país. Las acciones realizadas por los programas del Gobierno han producido resultados modestos en este campo. En consecuencia, conviene intensificar el esfuerzo que ahora se inicia para integrar mejor las cadenas de comercialización de la producción campesina con los mercados terminales[108]. Una de las características de esa nueva iniciativa es la agregación de la oferta en organizaciones campesinas agrupadas en empresas comercializadoras de segundo grado. Ese mecanismo, además de mejorar la capacidad negociadora y los precios de venta de los campesinos, amplía las posibilidades de desarrollar proyectos agroindustriales que generen nuevas oportunidades de empleo e ingresos en las zonas rurales.

Con el propósito de aumentar el poder de negociación de los campesinos se debería promover la conformación y fortalecimiento de empresas comercializadoras de productos de la economía campesina, a través de la concesión de crédito para la participación accionaria de pequeños agricultores.

La escasa - y muchas veces precaria - **infraestructura física y de servicios sociales** constituye una de las principales causas de la pobreza rural, en especial cuando ésta es medida con base en el concepto de NBI. A pesar de los notorios avances hechos por el país en esta área, las necesidades siguen siendo enormes. Además de las razones de equidad social que respaldan estas iniciativas, es importante considerar las implicaciones del actual modelo de desarrollo económico. Entre otros aspectos, la mayor apertura e intercambio comercial requieren el desarrollo de ventajas competitivas en diferentes regiones del país, lo que no se logra sin una infraestructura física y social mínima.

En muchas áreas rurales del país, la mala distribución de lluvias ha limitado una mayor diversidad y productividad de la producción campesina. En ese contexto, debería ser ampliado el esfuerzo de **adecuación de tierras** que realiza el Gobierno mediante la ejecución de proyectos de pequeña irrigación.

Además de los aspectos anteriores, el desarrollo futuro de la economía campesina podrá ser afectado por la **política económica** actual. Como resultado del proceso de apertura económica y modernización, es posible que la importancia de la producción de alimentos básicos tienda a disminuir en términos relativos en el mediano y largo plazo[109]. No obstante, puede esperarse que durante un período de transición la producción campesina de alimentos seguirá teniendo la importancia que la ha caracterizado. Sin embargo, en el mediano y largo plazo es necesario repensar esta función productiva, buscando una mayor especialización por productos y regiones mediante un esquema de cambio técnico apropiado, que permita mejorar la rentabilidad de los cultivos.

Algunos rubros muy ligados a la economía campesina, tales como el trigo, cebada, tabaco negro y el fique, enfrentan dificultades de competencia que se

[108] El Fondo DRI participa activamente de estos nuevos esfuerzos.

[109] Machado, op. cit.

agravan con la apertura. Además, en algunas zonas donde los cultivos vinculados al mercado han sido sustituidos por la producción de productos de autoconsumo, la población residente enfrenta serias dificultades para garantizar su reproducción social[110]. Dadas esas situaciones, es necesario apoyar los procesos de modernización y diversificación agrícola en áreas de economía campesina.

Finalmente, cabe mencionar otras limitaciones que afectan el desarrollo rural y que no están referidas a temas subsectoriales específicos, sino que atraviesan transversalmente las diferentes áreas de intervención anteriormente señaladas.

La escasa **participación de las comunidades beneficiarias** en los procesos de identificación, formulación y ejecución de proyectos de desarrollo rural compromete, en buena medida, las posibilidades de alcanzar las metas previstas. En consecuencia, se debería promover una mayor participación comunitaria en esas actividades. Por otro lado, las iniciativas de descentralización de los servicio sociales básicos ha creado la necesidad de una participación más efectiva de las comunidades en la administración, ejecución y evaluación de los programas de desarrollo comunitario. Dado ese contexto se debería dar énfasis al desarrollo de ONGs, a través del establecimiento de mecanismos que faciliten la captación de recursos en el país y en el exterior, y de la promoción de actividades de capacitación.

El acelerado deterioro del **medio ambiente y de los recursos naturales renovables** en las zonas rurales establece condiciones que afectan las posibilidades de desarrollo futuro de sus habitantes. Por lo tanto, es necesario que los proyectos de desarrollo rural, además de procurar modificar la situación de pobreza de los beneficiarios, introduzcan medidas que les ayuden a recuperar o conservar la capacidad de producción de sus recursos naturales.

La correcta y oportuna consideración de los papeles diferenciados que desempeñan los distintos actores sociales en los procesos de producción, reproducción y organización de la sociedad rural, es decir, **el análisis de género**, constituye, en la práctica, un aspecto importante para ampliar los beneficios de los proyectos de desarrollo rural. En ese sentido, debería realizarse un esfuerzo especial para analizar explícitamente los problemas relacionados con la mujer campesina como grupo más vulnerable al interior de sociedades pobres.

Las condiciones económicas resultantes del modelo de desarrollo motivan que las zonas rurales sean más vulnerables ante la competencia abierta de productos y servicios. Por ello, conviene estimular proyectos de desarrollo económico y social destinados a promover la **modernización y competitividad** de las economías campesinas.

9.2 Regiones y Grupos Poblacionales Prioritarios

A continuación se harán algunas consideraciones sobre las acciones futuras de desarrollo rural que deberían desarrollarse prioritariamente. En cuanto a **regiones**, deben hacerse nuevos y mayores esfuerzos para fortalecer la capacidad de gestión pública y privada, de tal forma que se amplíe la cobertura de los programas de desarrollo rural en la costa atlántica. Además, es necesario continuar atendiendo las necesidades de las zonas de minifundio de los departamentos andinos, pero con menor énfasis en las de la zona cafetalera y de algunos valles interandinos, en virtud de la atención que reciben de

[110] Es el caso de algunas comunidades indígenas cuyas parcelas han sido destinadas al cultivo de fique fundamentalmente.

organismos privados como la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia. Finalmente, se deben incrementar los esfuerzos para atender las zonas de colonización y ampliación de la frontera agrícola (Orinoquia, Amazonia y costa pacífica).

Con relación a los **grupos poblacionales**, debería darse énfasis particular a los indígenas y pescadores artesanales, por constituir los grupos con mayor incidencia de pobreza.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

ARANGO, M. 1990. Tendencias productivas recientes en la economía campesina: 1975-87. **In** El campesino contemporáneo. Bernal F. (editor). Tercer Mundo Editores. Bogotá.

_____. 1987a. El DRI: la política agraria y la descentralización. **In** Seminario Internacional de Economía Campesina y Pobreza Rural. Jorge Bustamante Roldán (compil.). Ministerio de Agricultura-Fondo DRI. Bogotá.

_____. 1987b. Economía campesina y políticas agrarias en Colombia: una evaluación del Programa DRI. Universidad de Antioquia. Medellín.

_____. *et al.* 1987. Campesinos y políticas agrarias en Colombia: una evaluación del Programa DRI. L. Viesco. Medellín.

_____; MESA, S. *et al.* 1991. Una nueva visión de la economía campesina colombiana. CIE-Universidad de Antioquia. Medellín.

AUBAD L., R. 1991. Programa de Desarrollo Integral Campesino: enfoque conceptual y operativo. IICA-Fondo DRI. Bogotá.

AYALA, U. 1991. Contribución al diagnóstico sobre la deuda social rural en Colombia. **In** PREALC, Colombia: La Deuda Social en los 80. Bogotá.

BARCO, V. 1987. Así estamos cumpliendo: autonomía municipal. Acción legislativa y otros documentos. Tomo III, Presidencia de la República.

BERNAL, F. 1990. (Editor). El campesino contemporáneo: cambios recientes en los países andinos. Tercer Mundo Editores, Bogotá.

BID. Progreso Económico y Social en América Latina: Informe. (varios años).

BONILLA, E.; RODRIGUEZ, P. 1992. Fuera del cerco: mujeres, estructura y cambio social en Colombia. Bogotá.

CARDONA, A. 1989. Estudios sobre la estructura del sector agropecuario en Colombia. Informe para la Misión de Estudios del Sector Agropecuario. Bogotá.

CARDOZO, F. H. 1991. Evolución y perspectivas de la producción de semilla certificada en Colombia. Informe técnico. Tibaitatá.

CASTILLO, L. C. 1991a. Aspectos generales sobre la política de apertura económica. Fondo DRI. Bogotá (mimeo).

_____. 1991b. Algunos elementos para un discurso sobre la economía campesina. Fondo DRI. Bogotá (mimeo).

CASTRO M., R. 1991. El desarrollo integral campesino: nuevas estrategias de planificación y programación. **In** Desarrollo de un sistema de evaluación de impacto del Programa de Desarrollo Integral Campesino y levantamiento de la línea de base. Bogotá (mimeo).

_____. 1988. Estructura socio-económica y alternativas de cambio tecnológico en Comunidades Paeces del Resguardo de Jambaló-Cauca. Universidad del Valle (mimeo).

_____. *et al.* 1992. Los impactos del Programa de Desarrollo Rural Integrado-DRI sobre la productividad y el nivel de vida de los pequeños productores rurales en Colombia. PNUD-CEPAL. Santiago de Chile.

CEGA-COLCIENCIAS. s/f. Proyecto la agroindustria y sus alternativas. Bogotá.

CEGA-INFOTEC. s/f. Diagnóstico de competitividad del sector agroindustrial en Colombia, para Minidesarrollo y Banco Mundial. Bogotá.

CEPAL. Estudio Económico de America Latina y el Caribe. Naciones Unidas. (varios años).

DANDLER, J. 1986. Avances en los enfoques conceptuales sobre la cuestión agraria en América Latina. **In** Revista David y Goliath, Nº 49, Buenos Aires.

DANE. 1989. La pobreza en Colombia. Tomo I, Bogotá.

DE CASTELLS, J. M. 1992a. Informe sobre capacidades y áreas de trabajo de la infraestructura de investigación tecnológica nacional. Comité de Alimentos ANDI.

_____. 1992b. Informe sobre la situación tecnológica comparativa de la industria. Comité de Alimentos ANDI, Bogotá.

DNP. 1992a. Política para el desarrollo rural campesino e indígena. UDA-CONPES.

_____. 1992b. Política para la mujer campesina indígena. UDA-CONPES.

_____. 1992c. Nuevo impulso a la reforma agraria. CONPES-DNP-UDA-MINAGRICULTURA, Bogotá.

_____. 1991a. Plan de Desarrollo La Revolución Pacífica. Bogotá.

_____. 1991b. Programa de Adecuación de Tierras 1991-2000. CONPES-DNP-UDA-MINAGRICULTURA, Bogotá.

_____. 1991c. Programa de Modernización y Diversificación del Sector Agropecuario. Documento CONPES-DNP-UDA-MINAGRICULTURA. Bogatá.

_____. 1991d. El Plan Nacional de Rehabilitación 1991-94. CONPES-DNP-UDT-SIP. Bogotá.

_____. 1989. Los Pueblos Indígenas en Colombia. Bogotá.

_____. 1988. Programa de Desarrollo Integral Campesino, 1988-93. DNP-UDA. Bogotá.

DNP-FONDO DRI. 1983. Evaluación del Subprograma de Crédito DRI en Córdoba y Sucre.

_____. 1982a. Análisis comparativo de dos evaluaciones de impacto socioeconómico del Programa DRI. Distritos de Sincelejo (Sucre) y Oriente Antioqueño. Fondo DRI-UEA, Bogotá.

_____. 1982b. Experiencias Obtenidas de la Fase I y Recomendaciones para la Fase II. Bogotá.

_____. 1981. Sobre la evaluación del Programa DRI en el Valle de Tenza. Bogotá.

_____. 1980. Evaluación de impacto socioeconómico, Distrito de Lorica. DNP-Fondo DRI-GEDRI. Bogotá.

DE JANVRY, A.; FAJARDO, D. 1991. Campesinos y desarrollo en América Latina: proceso global, El DRI en Colombia. Tercer Mundo Editores-DRI. Bogotá.

ERRAZURIS, M. *et al.* 1990. Evaluación de impacto del Programa de Desarrollo Rural Integrado en el Distrito Sur-Huila. CID-Universidad Nacional. Bogotá.

FAJARDO, D. 1990. Descentralización y sociedades rurales: el marco institucional. **In** El campesino contemporáneo. Bernal F. (editor). Tercer Mundo Editores. Bogotá.

_____. 1987. Desarrollo rural y descentralización. **In** Seminario Internacional de Economía Campesina y Pobreza Rural. Jorge Bustamante Roldán (compil.). Ministerio de Agricultura-Fondo DRI. Bogotá.

_____. *et al.* 1991. La experiencia del DRI en Colombia. **In** Campesinos y desarrollo en América Latina. Tercer Mundo Editores-Fondo DRI. Bogotá.

FERNANDEZ RIVA, J. 1988. Agroindustria y desarrollo agropecuario, Revista Nacional de Agricultura, Nº 882, marzo.

FONDO DRI. 1990. Informe de Actividades 1986-90. Bogotá.

_____. 1991. Desarrollo rural y economía campesina: nuevos retos en el contexto de la apertura económica en Colombia. Bogotá.

_____. 1989. Propuesta de inversión y financiamiento externo-documento básico: el programa. Bogotá.

_____. 1987. El Fondo DRI en el Plan de Desarrollo 1987-91. Bogotá.

FONSECA, R. 1989. Recursos en el Sistema Colombiano de Investigación Agraria: una primera aproximación. PROCADI. Bogotá.

FORERO A., J. 1990a. Evaluación general del DRI en Colombia. Universidad Javeriana-Fondo DRI. Vol. I. Bogotá.

_____. 1990b. Persistencia y modernización del campesino en Colombia. COLCIENCIAS-Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá.

FINAGRO. 1992. Política de financiamiento agrícola para pequeños productores. Bogotá.

IICA. 1990. Evaluación de los Programas DRI en América Latina. San José, Costa Rica.

JIMENEZ VILLARRAGA, J. 1992. Desarrollo y efectos de la apertura económica en el Sector Agropecuario Colombiano. Conferencia en la Feria Internacional Agrícola y Pecuaria. Ciudad de Panamá.

JORDAN, F. 1989. La economía campesina: crisis reactivación y desarrollo. IICA, San José, Costa Rica.

LORENTE, L. *et al.* 1985. Distribución de la propiedad rural en Colombia. CEGA, Bogotá.

LLANO G., A.; GARZON, N.; CASTRO M., R. 1992. Evaluación de impacto del Subprograma de Crédito en el Medio Ambiente, DRI Fase II Zona Norte Colombia, Area BID. Bogotá.

MACHADO C., A. 1990. Marco institucional del desarrollo agroindustrial. Documento No. 10. Bogotá.

_____. (Compilador). 1991a. Desarrollo rural y apertura económica. Seminario Internacional. FONDO DRI-IICA. Bogotá.

_____. 1991b. La economía campesina y la apertura económica. Bogotá (mimeo).

_____. 1991c. El nuevo modelo de desarrollo y la economía campesina. IICA-Fondo DRI. Bogotá.

_____. 1991d. Argumentos de defensa de la economía campesina. Fondo DRI. Bogotá (mimeo).

_____. 1991e. Productos de la economía campesina y la apertura económica. Fondo DRI. Bogotá (mimeo).

_____. 1986. La cuestión alimentaria. Revista Economía Colombiana, No.186, octubre.

_____; LLANO, A. 1992. Sistemas alternativos de financiación para los pequeños productores en Colombia. IICA. Bogotá.

_____; SUAREZ, I.; CASTILLO, L. 1991. Elementos para un discurso sobre la economía campesina. Fondo DRI-IICA. Bogotá.

MINISTERIO DE AGRICULTURA. 1992. Lineamientos del Sistema de Transferencia de Tecnología: organización, coordinación y funciones. Bogotá.

_____. Decreto 2326 de septiembre de 1989; Decreto 501 de marzo 13 de 1989;Decreto 2379 de cctubre 21 de 1991.

_____. 1990a. El desarrollo agropecuario en Colombia. Tomos I y II. DNP. Misión de Estudios del Sector Agropecuario. Bogotá.

_____. 1990b. Estategias y políticas para el desarrollo agropecuario en Colombia. DNP. Misión de Estudios del Sector Agropecuario. Bogotá.

MINISTERIO DE AGRICULTURA-INCORA-FONDO DRI-PNR-SENA. 1991. Lineamientos de política para la conformación de un sistema de soporte y planificación del desarrollo rural. Bogotá.

MINISTERIO DE AGRICULTURA-INCORA-PNUD. 1989. Descentralización económica y política. Bogotá.

MINISTERIO DE AGRICULTURA-IICA. 1991. Sistema Nacional de Transferencia de Tecnología Agropecuaria, Modelo Normativo. Bogotá.

MINISTERIO DE AGRICULTURA-OPSA. 1989. Lineamientos de la Política Agropecuaria para 1989 y su Proyección en el Mediano Plazo. Bogotá.

MINISTERIO DE DESARROLLO ECONOMICO. 1991. La industria de alimentos frente a la apertura económica. DGI. Bogotá.

OROZCO, R. 1991. La mecanización y la modernización de la agricultura colombiana. ICA, División de Planeación Estratégica (mimeo).

PARRA PEÑA, I. 1986. El desarrollo del sector agropecuario colombiano. Revista Economía Colombiana, No 186, octubre.

PEREZ, E. (Editora). 1991. El Campesinado en Colombia hoy. Serie Investigación y Desarrollo, No. 3, Universidad Javeriana. Bogotá.

PNR. 1992. Documento de apoyo al desarrollo de comunidades indígenas. PNUD. Bogotá.

POMAREDA, C. s/f. El sector privado en el sistema agroalimentario (mimeo).

POSADA, R. 1991. Reasignación de recursos en la investigación y transferencia de tecnologías agropecuarias. COLCIENCIAS, Bogotá.

_____. 1992. Getting beyond the National Institute Model for Agricultural Research in Latin America. Estudio de caso 5, Banco Mundial.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. 1992. Documento de apoyo al desarrollo de comunidades indígenas. Proyecto PNUD COL 92/007 (mimeo).

ROJAS, J. M. 1990. Estructuras bipolares y de poder local en el Cauca. Fondo DRI-CIDSE Universidad del Valle. Cali.

_____; CASTILLO, L. C. 1991. Poder local y recomposición campesina. Fondo DRI-CIDSE Univalle. Cali.

ROJAS R., H. 1989. A propósito del seminario internacional transformaciones en la economía campesina del Area Andina, 1960-88. **In** Revista Estudios Rurales Latinoamericanos, vol. 12, No 2, mayo-agosto.

ROLDAN, D. 1989. Algunas reflexiones sobre el enfoque institucional del desarrollo Rural Integrado: implicaciones socioeconómicas del Programa DRI en Colombia. Boletín Socioeconómico, No. 19. CIDSE, Universidad del Valle. Cali.

_____; ROJAS, J. M. *et al.* 1982. Proceso de evaluación participativa del Programa de Desarrollo Rural Integrado, Distritos DRI de Nariño y Cauca. CIDSE-Universidad del Valle. Cali.

_____; ROJAS, J. M. *et al.* 1988b. Informe final sobre el proceso de evaluación participativa del Programa DRI. CIDSE-Universidad del Valle. Cali.

SAC. 1990. Las exportaciones agropecuarias en el contexto de la modernización del sector y la eficiencia estatal. **In** Revista Nacional de Agricultura, No. 891.

SANZ DE SANTAMARIA, A. 1985. Evaluación de impacto del Programa DRI en el Distrito de Málaga, Santander. CEDE-Universidad de los Andes. Bogotá.

SARMIENTO A., L. 1991. La pobreza rural en Colombia. **In** El campesinado en Colombia hoy: diagnóstico y perspectivas. Serie Investigación y Desarrollo No 3. Ediciones Ecoe. Bogotá.

SILVA, A.; ALBORNOZ, R. 1991. El sistema de mercadeo de alimentos en Colombia. **In** Problemas Agrarios Colombianos, CEGA. Bogotá.

SILVA, A.; RINCON, R.A. 1990. Política comercial cerealista colombiana en la década de los ochenta. Revista Nacional de Agricultura, No. 891, junio, pp. 47-75.

UNIVERSIDAD DEL VALLE-UNIVERSIDAD DE LOS ANDES. 1992. Informe final del levantamiento de la línea de base para la evaluación de impacto del PDIC. Cali.

UNIVERSIDADES ANTIOQUIA-ANDES-JAVERIANA-NACIONAL Y VALLE. 1988. Los campesinos y el Estado en Colombia. **In** Cuadernos de Agroindustria y Economía Rural. No. 21.

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA-CID. 1990. Tipología de los municipios DRI según la capacidad de inversión y gestión en proyectos de desarrollo rural. CID-Fondo DRI. Bogotá.

URIBE, A. (Editor). s/f. La Reforma Agraria en Colombia. Cámara de Representantes del Congreso de la República.

VARGAS DEL VALLE, R. 1992. El crédito agropecuario y el desarrollo rural en Colombia. **In** Seminario Internacional sobre Modalidades de Financiamiento y Crédito en Programas de Desarrollo Rural. PROCODER-IICA-BNB. Fortaleza.

_____. 1990. El Programa de Desarrollo Integral Campesino y la cofinanciación con los municipios. **In** Revista de Planeación y Desarrollo, DNP, Vol. XXI, No. 3 y 4. Bogotá.

APENDICE ESTADISTICO

CUADRO A.1
BALANZA DE PAGOS, 1980-91 (MILLONES US$)

COMPONENTE	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
BALANCE EN CUENTA CORRIENTE	(204)	(1 959)	(3 054)	(3 003)	(1 401)	(1 809)	383	336	(216)	(195)	391	2 543
BALANZA COMERCIAL	(297)	(1 572)	2 244	(1 494)	246	(23)	1 922	1 868	827	1 474	2 017	3 127
EXPORTACIONES DE BIENES (F.O.B.)	3 987	3 158	3 114	2 970	4 273	3 650	5 331	5 661	5 343	6 031	7 105	7 821
IMPORTACIONES DE BIENES (F.O.B.)	4 283	4 730	5 358	4 464	4 027	3 673	3 409	3 793	4 516	4 557	5 088	4 694
BALANZA DE SERVICIOS	(72)	(629)	(979)	(1 673)	(1 946)	(2 247)	(2 324)	(2 533)	(2 007)	(2 567)	(2 625)	(2 317)
TRANSFERENCIAS UNILATERALES	165	242	169	164	299	461	785	1 001	964	898	999	1 733
BALANCE EN CUENTA DE CAPITAL	946	2 040	2 232	1 434	944	2 236	1 160	(1)	939	476	(10)	(593)
ERRORES Y OMISIONES	165	(103)	(52)	(270)	76	(273)	(251)	67	(530)	153	231	(31)
BALANCE GLOBAL	743	81	(822)	(1 569)	(457)	(427)	1 543	335	723	281	381	1 950
VARIACION DE RESERVAS (-AUMENTO)	(907)	21	874	1 839	381	(154)	(1 292)	(402)	(193)	(434)	(612)	(1 919)
RESERVAS INTERNACIONALES	5 410	5 630	4 891	3 079	1 796	2 067	3 478	3 450	3 810	3 867	4 501	6 516

FUENTE: BID.

CUADRO A.2
INDICADORES ECONOMICOS DE COLOMBIA, 1980-91
(TASAS DE CRECIMIENTO)

INDICADORES	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91
PRODUCTO INTERNO BRUTO	4.3	2.3	0.9	1.6	3.4	3.1	5.8	5.4	4.1	3.4	4.1	2.2
PROD. INT. BRUTO POR HAB.	1.9	0.1	(1.1)	(0.2)	1.7	1.7	4.8	3.5	2.2	1.5	2.1	--
PROD. INT. DE AGRICULTURA	1.8	3.2	(1.9)	2.8	1.8	1.6	3.4	6.4	2.8	4.3	6.7	4.4
PRECIOS AL CONSUMIDOR	26.5	26.7	23.9	16.7	18.3	22.7	20.7	24.6	28.3	26.1	32.4	26.8
SALARIOS REALES	0.8	2.4	3.6	5.7	6.2	(2.0)	3.9	0.4	0.5	1.9	0.5	(2.4)
DESOCUPACION (2)	9.6	8.2	9.2	11.8	13.5	13.9	13.5	11.8	8.9	9.9	10.5	9.7
TASA DE CAMBIO												
OFICIAL ($/US$)	43.3	54.5	64.1	78.9	100.8	142.3	194.3	160.5	166.5	172.7	195.8	189.5
REAL (1980=100)	100.0	92.9	84.9	85.2	93.1	106.7	143.2	92.1	91.5	87.6	82.1	79.0

NOTAS: (1) CIFRAS PRELIMINARES.
(2) TASA MEDIA ANUAL EN LAS SIETE CIUDADES PRINCIPALES.
FUENTE: CEPAL Y BID.

CUADRO A.3
PRODUCCION, SUPERFICIE Y RENDIMIENTO DE CULTIVOS SELECCIONADOS, 1980-1992

PRODUCTOS	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
ARROZ													
PRODUCCION	1 655.4	1 787.9	2 018.2	1 779.8	1 695.7	1 708.2	1 566.8	1 801.3	1 727.1	2 036.1	2 116.6	1 738.6	1 734.9
SUPERFICIE	320.8	420.7	445.9	396.5	364.1	326.4	302.7	353.0	363.2	474.8	521.1	435.1	423.5
RENDIMIENTO	5 160.2	4 250.0	4 526.0	4 489.0	4 658.0	5 233.5	5 176.1	5 102.8	4 755.2	4.288.3	4.062.0	3.996.0	4.096.0
MAIZ													
PRODUCCION	853.7	879.5	898.3	863.7	864.3	762.6	750.1	853.6	907.8	1.093.9	1.213.3	1.273.6	1.055.6
SUPERFICIE	614.4	628.9	636.0	582.3	593.0	540.6	552.4	622.8	664.1	767.3	836.9	821.8	695.6
RENDIMIENTO	1 389.5	1 388.5	1 412.4	1 483.3	1 458.0	1 410.7	1 332.0	1 380.2	1 367.0	1 425.6	1 450.0	1 550.0	1 518.0
SORGO													
PRODUCCION	430.0	532.0	567.8	595.2	589.6	499.4	549.9	703.8	706.6	695.2	777.4	738.3	751.7
SUPERFICIE	206.1	231.3	291.0	271.9	237.6	192.3	240.8	259.4	266.3	238.9	273.0	256.5	245.0
RENDIMIENTO	2 088.8	2 300.0	1 951.2	2 189.0	2 481.0	2 597.0	2 424.6	2 713.2	2 653.4	2 910.0	2 848.0	2 878.0	3 068.0
SOYA													
PRODUCCION	154.5	89.0	98.8	122.4	94.1	104.1	166.9	128.2	115.4	100.6	232.1	193.6	96.0
SUPERFICIE	75.7	43.9	49.2	59.5	50.6	54.4	78.4	64.7	61.2	92.6	116.1	100.6	49.3
RENDIMIENTO	2 041.0	2 027.0	2 008.0	2 057.0	1 860.0	1 914.0	2 128.0	1 980.0	1 885.0	1 916.0	1 999.0	1 924.0	1 945.0
CAÑA DE AZUC.													
PRODUCCION	---	1 148.1	1 330.7	1 350.6	1 178.4	1 366.9	1 296.9	1 390.2	1 364.0	1 492.1	1 659.7	1 768.2	---
SUPERFICIE	---	92 100.0	92 900.0	94 300.0	99 600.0	109 800.0	103 900.0	108 000.0	109 250.0	110 160.0	112 640.0	120 000.0	---
RENDIMIENTO	---	12 466.0	14 324.0	14 321.0	11 831.0	12 449.0	12 482.0	12 872.0	12 485.0	13 544.0	14 734.0	14 735.0	---
PAPA													
PRODUCCION	1 726.7	2 104.7	2 149.0	2 186.7	2 463.0	1 910.4	2 091.0	2 242.6	2 519.8	2 628.3	2 464.4	2 371.9	2 281.4
SUPERFICIE	142.0	159.5	165.2	160.5	159.7	139.1	155.9	157.3	170.1	170.8	161.3	151.4	146.5
RENDIMIENTO	12 159.	13 195.6	3 008.5	13 624.3	15 422.7	13 734.0	13 412.4	14 256.8	14 813.6	15 388.2	15 274.0	15 665.0	15 565.0
CEBADA													
PRODUCCION	---	56.4	55.6	27.8	28.2	60.4	73.2	91.6	97.2	84.6	100.4	109.7	---
SUPERFICIE	---	36.0	34.9	17.6	17.4	30.5	37.5	46.9	53.4	49.8	54.3	55.3	---
RENDIMIENTO	---	1 567.0	1 593.0	1 582.0	1 582.0	1 980.0	1 952.0	1 953.0	1 820.0	1 699.0	1 849.0	1 984.0	---
FRIJOL													
PRODUCCION	---	74.0	71.2	81.8	80.2	99.0	103.9	90.4	95.9	97.7	132.2	129.7	---
SUPERFICIE	---	116.8	110.1	112.5	109.6	131.9	127.0	121.1	128.0	132.4	164.6	151.9	---
RENDIMIENTO	---	634.0	647.0	727.0	732.0	751.0	819.0	747.0	749.0	738.0	803.0	854.0	---
PLATANO													
PRODUCCION	---	2 400.0	1 991.1	2 247.9	2 086.3	2 092.5	2 242.2	2 374.3	2 278.5	2 200.2	2 222.2	2 414.0	---
SUPERFICIE	---	433.0	358.2	359.8	351.7	357.9	351.1	358.9	361.7	372.3	335.2	340.0	---
RENDIMIENTO	---	5 543.0	5 558.0	6 247.0	5 932.0	5 847.0	6 386.0	6 615.0	6 299.0	5 910.0	6 629.0	7 100.0	---

PRODUCCION EN MILES DE TONELADAS. SUPERFICIE EN MILES DE HECTAREAS Y RENDIMIENTO EN KILOGRAMOS POR HECTAREA
FUENTE: MINISTERIO DE AGRICULTURA.

CUADRO A.4
PRECIOS* DE CARNE DE RES, CERDO Y POLLO, 1984-91
(CONSTANTES DE 1975)

AÑO	RES	CERDO	POLLO
1984	96.6	113.0	62.9
1985	99.3	108.8	66.4
1986	99.8	111.5	71.3
1987	118.7	125.2	76.6
1988	103.1	113.0	68.8
1989	96.9	116.0	72.6
1990	94.0	118.5	73.4
1991	111.8	123.4	72.2

* PROMEDIO NACIONAL PONDERADO ($/KG).
FUENTE: DANE.

CUADRO A.5
CREDITO AGROPECUARIO POR FUENTES
1976-88 (MILLONES DE $ DE 1975)

AÑOS	FFAP	CAJA AGRARIA	DRI	BANCOS COMERCIALES	CORPORACION FINANCIERA	TOTAL
1976	6 077	4 523	116	5 014	1 924	17 654
1977	6 189	5 320	138	5 258	1 789	18 694
1978	6 377	5 065	351	6 317	2 494	20 604
1979	7 681	4 894	561	8 290	2 425	23 851
1980	8 460	5 137	707	8 528	2 606	25 438
1981	8 938	5 876	586	2 906	3 069	21 375
1982	9 635	6 296	549	2 838	2 503	21 821
1983	11 010	7 328	680	2 631	1 616	23 265
1984	12 593	5 372	802	2 285	1 215	22 267
1985	11 966	5 253	955	2 507	995	21 676
1986	11 105	5 751	1 069	3 881	992	22 798
1987	10 490	5 462	1 198	3 995	1 086	22 231
1988	10 810	3 250	1 086	3 205	878	19 229

CUADRO A.6
INDICADORES DE LA INDUSTRIA DE ALIMENTOS Y BEBIDAS, 1970-86
(MILLONES DE $ DE 1970)

AÑOS	NUMERO DE ESTABLECIMIENTOS		PERSONAL OCUPADO		VALOR DE LA PRODUCCION			VALOR AGREGADO		
	ALIMENTOS DIVERSOS	BEBIDAS	ALIMENTOS DIVERSOS	BEBIDAS	ALIMENTOS DIVERSOS	BEBIDAS	TOTAL	ALIMENTOS DIVERSOS	BEBIDAS	TOTAL
1970	1 672	119	49 596	15 421	139	49	188	36	33	69
1971	1 057	105	46 441	16 493	139	55	194	36	39	75
1979	1 220	132	74 346	26 523	240	88	328	62	59	121
1980	1 214	134	73 642	28 537	226	94	320	59	63	122
1981	1 212	130	73 440	27 094	221	95	316	58	62	120
1982	1 246	131	74 629	27 110	235	38	273	61	59	120
1983	1 077	127	77 184	N.D.	246	98	344	66	61	127
1984	1 086	125	72 562	26 991	254	95	349	69	49	118
1985	1 090	124	68 702	24 696	291	110	401	83	74	157
1986	1 142	128	70 432	N.D.	350	108	458	122	70	192

FUENTE: DANE ENCUESTA ANUAL MANUFACTURERA VARIOS NUMEROS.

CUADRO A.7
ICA: RECURSOS PRESUPUESTARIOS, 1986-90
(MILLONES DE $ DE 1989)

CONCEPTO	1986	1987	1988	1989	1990
GASTOS OPERACIONALES	1 653	1 865	1 883	6 016	5 732
INVESTIGACION	4 156	3 785	3 992	3 502	3 426
TRANSFERENCIAS	7 092	8 879	8 759	4 620	4 750
SERVICIO DE DEUDA	1 461	1 990	4 802	3 880	4 669
OTRAS	7 300	12 440	6 637	8 990	4 575
TOTAL	21 662	28 959	26 073	27 008	23 152

FUENTE: ICA. MEMORIAS DE GERENCIA. 1989-90.

CUADRO A.8
CREDITO AGROPECUARIO: TASA DE INTERES Y SUBVENCION, 1980-90.
(% a.a.)

AÑO	TASA DE INTERES EFECTIVA FFAP(1)	TASA DE INTERES EFECTIVA DE CAPTACION EN EL MERCADO (2)	SUBVENCION
	(A)	(B)	(B)-(A)
1980	22.4	36.9	14.5
1981	22.7	38.6	15.9
1982	22.6	35.9	13.3
1983	22.7	34.2	11.5
1984	22.7	34.4	11.7
1985	22.6	35.9	13.3
1986	23.8	32.1	8.3
1987	25.8	34.2	8.4
1988	25.9	31.8	5.9
1989	28.7	33.0	4.3
1990	34.6	34.1	(0.5)

NOTAS:
(1) TOMADAS DE RESOLUCIONES DE JUNTA MONETARIA.
APROBADOS. TASAS DE INTERES Y PERIODOS DE PAGO TOMADOS
(2) RESOLUCIONES JUNTA MONETARIA 51-14/7/74, 23-31/5/78 Y DECRETO
432-26 BANCO DE LA REPUBLICA, CDT 30 DIAS BANCOS Y CORPORACIONES.
FUENTE: FFAP, RESOLUCIONES JUNTA MONETARIA Y REVISTAS DEL BANCO
DE LA REPUBLICA.

CUADRO A.9
FONDO DRI: EVOLUCION PRESUPUESTAL, 1986-90.
(MILLONES DE $ DE 1989)

COMPONENTE	1986	1987	1988	1989	1990	TOTAL
PRODUCCION	3 035.3	3 300.7	6 608.6	4 589.1	5 946.1	23 479.8
COMERCIALIZACION	819.1	844.6	1 321.1	1 913.7	1 977.2	6 875.7
DESARROLLO SOCIAL	459.7	314.9	460.1	817.8	1 325.0	3 377.5
INFRAESTRUCTURA	5 695.9	5 414.0	4 443.2	5 682.0	10 267.2	31 502.3
COORDINACION Y ADMINISTRACION	779.8	722.6	478.7	460.8	1 498.0	3 939.9
TOTAL	10 789.8	10 596.8	13 311.7	13 463.4	21 013.5	69 175.2

NOTA: 1986-88: EJECUCION; 1989: APROPIACION; 1990: PROGRAMACION.
FUENTE: MINISTERIO DE AGRICULTURA, 1989.

CUADRO A.10
PRESUPUESTO DEL SECTOR AGROPECUARIO*, 1980-90
(MILLONES DE PESOS CONSTANTES DE 1990**)

ENTIDAD	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1988	1989	1990
DIRECCION SUPERIOR***	1 547.6	1 482.4	1 448.1	2 800.0	3 911.9	5 292.2	6 162.0	5 599.3	6 036.0	8 245.3
ICA	14 261.9	13 103.0	17 564.6	20 060.9	19 420.2	18 058.1	20 963.8	31 939.7	30 945.2	33 493.3
INCORA	18 944.4	19 371.9	20 582.3	23 847.8	25 442.2	24 932.6	32 059.0	38 342.0	41 139.0	51 844.0
INDERENA	7 984.1	8 222.4	7 103.8	8 587.0	8 121.1	7 237.0	8 012.9	8 114.3	9 241.0	9 551.1
HIMAT	11 730.2	9 817.8	8 917.8	16 095.7	13 691.7	13 623.0	18 966.8	32 634.8	26 023.5	26 030.5
FONDO DRI	30 785.7	30 766.3	22 562.0	31 056.2	21 346.8	17 398.9	18 488.6	17 341.2	21 586.9	22 772.8
IDEMA	0.0	0.0	941.8	443.5	22.0	545.4	1 144.7	918.9	1 630.7	814.7
COAFIAGRO	285.7	94.2	0.0	1 400.0	605.5	0.0	3 144.2	1 112.7	0.0	136.4
CAJA AGRARIA	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	7 072.0	10 275.0	11 240.5	12 986.7	13 681.8
TOTAL SECTOR	85 539.6	82 858.0	79 120.4	104 291.1	92 561.4	94 159.2	119 217.0	147 243.4	149 589.0	166 569.9
% PRES. NACIONAL	4.8	4.2	3.6	4.4	3.2	3.4	4.7	4.7	4.7	M.D

(*) GASTOS DE FUNCIONAMIENTO, INVERSION Y SERVICIO DE LA DEUDA.
(**) INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR TOTAL INGRESIOS MEDIOS Y BAJOS 1980-1989.
(***) INCLUYE APORTES REGIONALES, TRANSFERENCIAS A EMCOPER, CECORA Y FONDOS AGROPECUARIOS.
FUENTE: PERRY. 1990.

CUADRO A.11

GREMIOS AGROPECUARIOS

GREMIO	INVESTIGACION ASESORIA CAPACITACION	PRESENCIA INSTITUCIONAL	COBERTURA	POLITICAS	AÑO CONSTITUCION	OBSERVACIONES
GRANDES GREMIOS						
SAC	X	MINISTERIO AGRICULTURA MINISTERIO DESARROLLO MINISTERIO TRABAJO MINISTERIO SALUD CONGRESO EN GENERAL, EL ESTADO	NACIONAL	MACROECONOMIA SECTORIAL Y MACROPOLITICA	1871	GREMIO DE GREMIOS GREMIO DE SEGUNDO PISO
FEDERACAFE	X	CONGRESO NAL.CAF. CONFERENCIA CAFETERA/ COMITE NACIONAL DE CAFICULTORES	ANT. CAUCA TOL. VALLE QUIND. RIS CALDAS, CUND. HUILA, SANT. NAR. CESAR. BOY. MAGD. META. CAQUETA CASANARE	MACROECONOMIA SECTORIAL Y MACROPOLITICA	1927	REALIZA OBRAS DE INFRAESTRUCTURA Y TIENE PROGRAMAS DE INTEGRACION COMUNITARIA, SALUD, COOPERATIVAS, ETC.
FEDEGAN	X	MINISTERIO AGRICULTURA MINISTERIO DESARROLLO	NACIONAL	MACROECONOMIA MACROPOLITICA	1963	—
GREMIOS ESPECIALIZADOS						
ANALAC	X	COMITE NACIONAL DE LA LECHE	COMITE BOY. CORD. BOLIV. PUTUMAYO CESAR, GUAJ.	PRODUCCION PRECIOS, COMERCIALIZACION	1956	—
ASOCAÑA	X	COMISION NACIONAL AZUCARERA	NAL. OCCID. VALLE, RIS. CAUCA, NAR.	MACROECONOMIA SECTORIAL Y MACROPOLITICA	1959	ORG. CONSULTIVO GOB. NAL. Y ENTIDADES NACIONALES E INTERNACIONALES
CONALGODON	X	MINISTERIO AGRICULTURA MINISTERIO DESARROLLO	COSTA, TOL. VALLE, VICHADA.	PRECIOS, COMERCIALIZACION E INSUMOS	1990	GREMIO DE GREMIO
FEDEHORTIFRUTI_ CULTURA	X	MINISTERIO AGRICULTURA MINISTERIO DESARROLLO	NACIONAL	PRECIOS, COMERCIALIZACION E INSUMOS	1985	GREMIO DE GREMIO Y DE PRODUCTORES
FEDEALGODON	X	MINISTERIO AGRICULTURA MINISTERIO DESARROLLO	COSTA, TOL. VALLE, META	PRODUCCION PRECIOS, COMERCIALIZACION E INSUMOS	1963	PRESTA SERVICIOS DE DESMONTE
FEDEARROZ	X	MINISTERIO AGRICULTURA MINISTERIO DESARROLLO	NACIONAL	PRODUCCION PRECIOS, COMERCIALIZACION E INSUMOS	1947	COMERCIALIZA MAQUINARIA Y EQUIPOS
FEDECACAO	X	FONDO NACIONAL CACAO MINISTERIO AGRICULTURA MINISTERIO DESARROLLO	NACIONAL	PRODUCCION PRECIOS, COMERCIALIZACION	1962	COMERCIALIZA MAQUINARIA
FEDEPALMA	X	MINISTERIO AGRICULTURA MINISTERIO DESARROLLO,	MAGD. SANT. CESAR, NAR. META, CASANARE	PRODUCCION PRECIOS, COMERCIALIZACION	1962	—
FEDEPAPA	—	—	ANTO. NAR. BOY. CUND. CALDAS, CAUCA TOUMA	PRODUCCION PRECIOS, COMERCIALIZACION	1975	—
FENALCE	X	MINISTERIO AGRICULTURA FONDO NACIONAL CEREALISTA IDEMA		PRODUCCION PRECIOS, COMERCIALIZACION	1960	—

FUENTE: Ministerio de Agricultura, 1990a.

CUADRO A.12
ASOCIACION DE PRODUCTORES, COOPERATIVAS Y AGREMIACIONES AFILIADAS A LA SAC

Asociación Colombiana de Exportadores de Flores, ASOCOLFLORES.
Asociación Colombiana de Productores de Semillas, ACOSEMILLAS.
Asociación Colombiana de Productores y Proveedores de Caña de Azúcar, PROCAÑA.
Asociación Colombiana de Reforestadores, ACOFORE.
Asociación de Bananeros y Agricultores de Urabá, AUGURA.
Asociación de Cultivadores de Caña de Azúcar de Colombia, ASOCAÑA.
Asociación de Ganaderos y Agricultores del Huila, AGAH.
Asociación de Usuarios de Aguas del Distrito de Riego del Río Coello, USOCOELLO.
Asociación de Usuarios de Aguas del Distrito de Riego del Río Recio, ASORRECIO.
Asociación Nacional de Acuicultores de Colombia, ACUANAL.
Asociación Nacional de Productores de Leche, ANALAC.
Asociación Nacional de Vitivinicultores de Colombia, ASONAVI.
Central Cooperativa de Comercialización de Alimentos Ltda, COMERCOOP.
Central de Cooperativas de la Reforma Agraria, CECORA.
Comité de Cafeteros de CUNDINAMARCA.
Comité de Ganaderos del HUILA.
Confederación Colombiana de Algodón, CONALGODON.
Cooperativa Agroindustrial del Tolima Ltda., COOPALTOL.
Cooperativa Agropecuaria de Ginebra Ltda, COAGRO.
Cooperativa Agropecuaria del Meta Ltda., COAGROMETA.
Cooperativa de Algodoneros del Departamento del Cesar, COALCESAR.
Cooperativa Agropecuaria del Norte de Santander, COAGRONORTE.
Cooperativa de Servicios Agropecuarios el Rosal, COOSERAL.
Cooperativa de Servicios Múltiples Mogotes Ltda.
Federación Atioqueña de Agricultores y Ganaderos, FADEGAN.
Federación Colombiana de Productores de Huevo, ASOHUEVO.
Federación Colombiana de Productores de Papa, FEDEPAPA.
Federación Nacional de Algodoneros, FEDERALGODON.
Federación de Ganaderos de los LLanos Orientales, FEDELLANOS.
Federación de Ingenieros Agrónomos de Colombia, FIAC.
Federación Nacional de Arroceros, FEDEARROZ.
Federación Nacional de Cacaoteros, FEDECACAO.
Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, FEDERACAFE.
Federación Nacional de Cultivadores de Palma Africana, FEDEPALMA.
Federación Nacional de Cultivadores de Cereales, FENALCE.
Federación Nacional de Fondos Ganaderos, FEDEFONDOS.
Federación Nacional de Productores de Panela, FEDEPANELA.
Sociedad Antioqueña de Agricultores, SADA.
Sociedad de Agricultores y Ganaderos de Santander, SAS.
Sociedad de Agricultores y Ganaderos de Nariño, SAGAN.
Sociedad de Agricultores y Ganaderos del Valle del Cauca, SAG.
Sociedad Promotora de Papa de Villapinzón S.A., PROPAPA.
Unión de bananeros de Urabá, S.A., UNIBAN.

Fuente: Revista Nacional de Agricultura, Junio 1992.

CUADRO A.13
SUPERFICIE EXPLOTADA BAJO DIFERENTES FORMAS DE ARRENDAMIENTO
1960 Y 1988
(MILES DE HECTAREAS)

FORMAS DE ARRENDAMIENTO	1960		1988		VARIACION 88-60	
	HAS.	%	HAS.	%	HAS.	%
EFECTIVO	651.7	27.9	492.7	44.7	(159.0)	(24.4)
ESPECIE	71.5	3.1	84.0	7.6	12.5	17.5
COMBINADO	25.5	1.1	24.1	2.2	(1.4)	(5.5)
APARCERIA	1 100.5	47.2	272.8	24.8	(827.7)	(75.2)
SERVICIOS	90.7	3.9	25.8	2.3	(64.9)	(71.6)
OTRAS	391.9	16.8	702.5	18.4	(189.4)	(48.3)
TOTAL	2 331.8	100.0	1 101.9	100.0	(1 229.9)	(47.3)

FUENTE: DEPTO. NACIONAL DE PLANEACION, MIN. DE AGRICULTURA.

CUADRO A.14
UNIDADES DE PRODUCCION
EXPLOTADAS POR PROPIETARIOS, SEGUN REGIONES, 1960 Y 1988
(MILES DE HECTAREAS Y PORCENTAJES)

REGIONES	1960		1988		VARIACION 88-60	
	HAS	%	HAS	%	HAS	%
NOROCCIDENTE	2 241.4	81.2	4 274.4	87.7	2 033.0	90.7
CARIBE	6 262.8	89.4	8 397.6	94.3	2 134.8	34.1
NORORIENTE	3 710.3	69.7	7 673.9	89.6	3 963.6	106.8
VIEJO CALDAS	772.0	70.5	1 086.5	93.9	314.5	40.7
SUROCCIDENTE	2 260.5	80.2	3 239.1	92.9	978.6	43.3
ALTO MAGDALENA	2 132.3	81.0	3 142.5	88.9	1 010.9	47.4
ORINOQUIA	1 615.3	52.0	1 302.4	94.7	(312.9)	(19.4)

NOTA: (1) PORCENTAJE DE LA SUPERFICIE EN PROPIEDAD EN LA SUPERFICIE TOTAL REGIONAL.
FUENTE: DEPT. NACIONAL DE PLANEACION, MINISTERIO DE AGRICULTURA.

CUADRO A.15
INVENTARIO PECUARIO DE LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES
SEGUN ESPECIE Y PARTICIPACION EN INVENTARIO NACIONAL
1988

ESPECIE	NUMERO DE CABEZAS (*)	PARTICIPACION EN INVENTARIO NACIONAL (%)
BOVINOS	33 804 124	20.6
DE CARNE	818 620	11.6
DE DOBLE PROPOSITO	246 566	24.2
DE LECHE	5 199 838	40.3
EQUINOS DE LABOR	246 057	36.1
PORCINOS	488 843	71.4
EQUINOS	51 302	46.3
CAPRINOS	46 901	27.5
CONEJOS Y CUYES	16 665	99.6
AVES	15 448	5.3
DE CARNE	6 888	3.6
DE HUEVO	7 838	8.0
DE DOBLE UTILIDAD	722	100.0
TOTAL	4 669 340	22.8

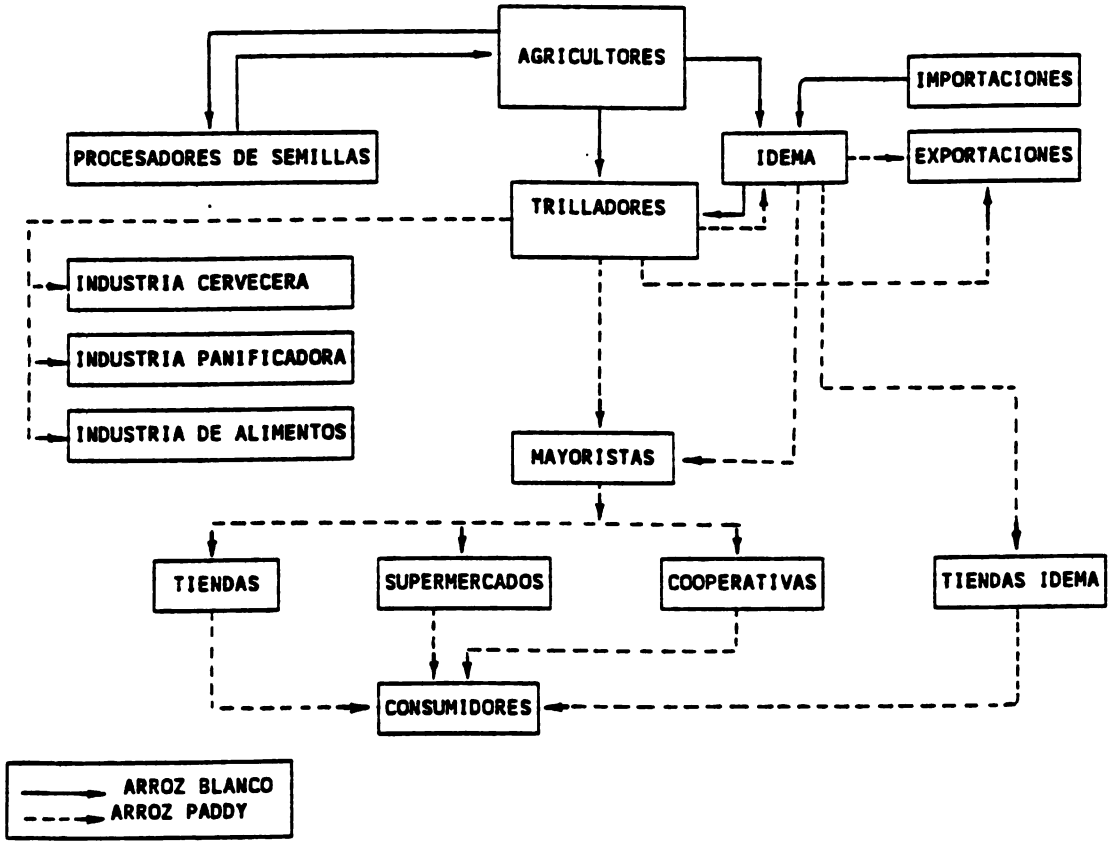
(*) EL NÚMERO DE CABEZAS DE TODAS LAS ESPECIES ESTÁ REDUCIDO A UNIDADES PECUARIAS CON BASE EN BOVINOS
FUENTE: MINISTERIO DE AGRICULTURA - DNP, 1990.

CUADRO A.16
PEQUEÑOS PRODUCTORES: SUPERFICIE CULTIVADA Y PRODUCCION, 1988

PRODUCTOS	PORCENTAJE AREA	PORCENTAJE PRODUCCION
AJONJOLI	75.5	74.2
ALGODON	9.3	9.0
ARROZ	16.2	12.1
CEBADA	54.3	52.6
FRIJOL	89.1	90.2
MAIZ	80.1	68.6
MANI	38.0	23.8
ÑAME	100.0	100.0
PAPA	59.1	57.5
SORGO	6.8	5.1
SOYA	11.8	9.3
TABACO	96.1	95.8
TRIGO	74.2	71.1
YUCA	86.1	86.8
HORTALIZAS	75.5	78.7
BANANO EXP.	2.3	1.8
CACAO	72.4	66.6
CAÑA PANELERA	89.2	83.3
FIQUE	100.0	100.0
FRUTALES	69.3	74.1
PALMA AFRICANA	2.8	2.6
PLATANO	66.4	71.4
TOTAL	57.1	56.7

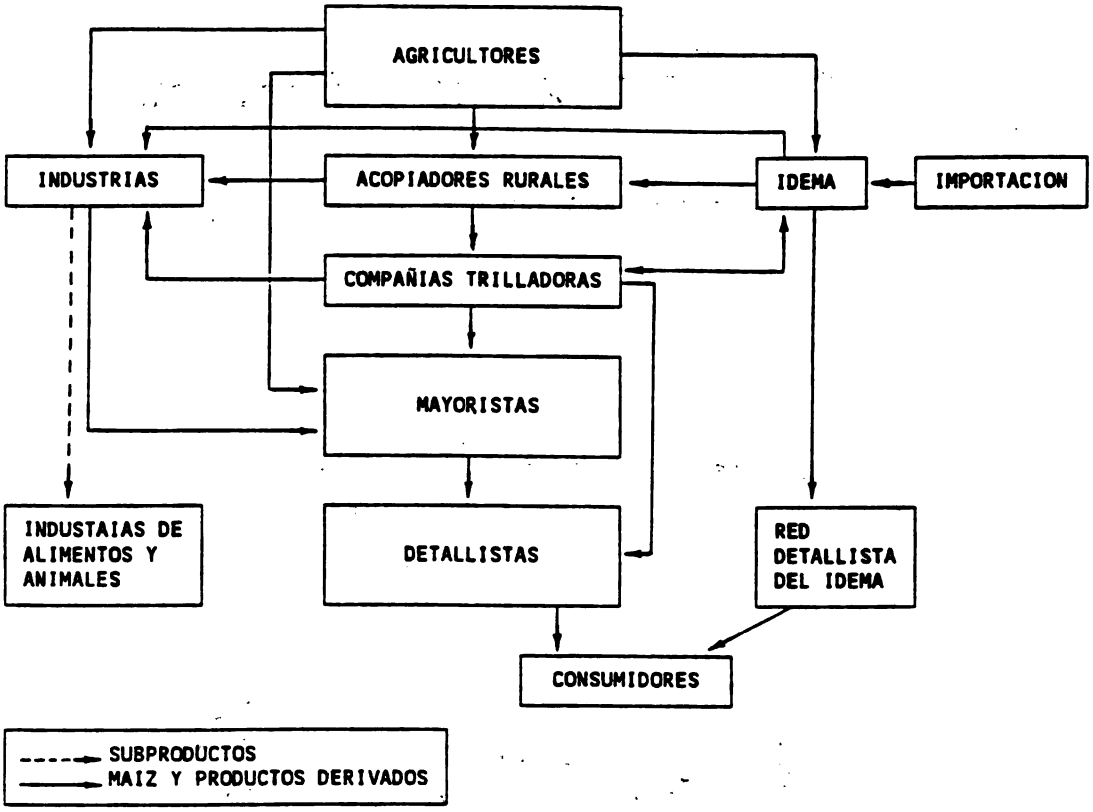
FUENTE: MINISTERIO DE AGRICULTURA - DNP, 1990.

FIGURA A.1
CANALES DE COMERCIALIZACION DEL ARROZ



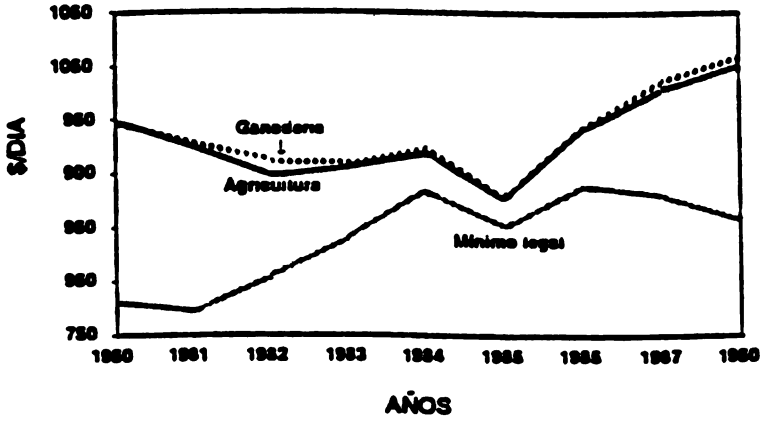
FUENTE: SILVA Y ALVARADO, 1990.

FIGURA A.2
CANALES DE COMERCIALIZACION DEL MAIZ



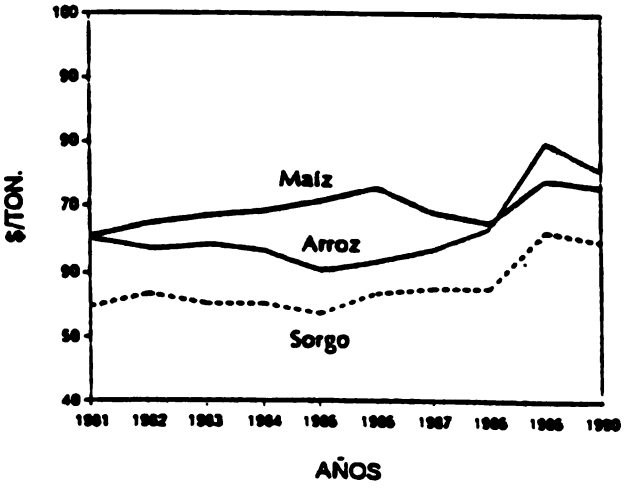
FUENTE: SILVA Y ALVARADO, 1990.

Figura A.3
Salario Real de los Jornaleros Agropecuarios y Mínimo Legal, 1980-88



Fuente: Perfetti de C., 1992.

Figura A.4
Precios Reales de Sustentación, 1981-90
Precios 1990



Fuente: FEDESARROLLO.

FECHA DE DEVOLUCION
17 FEB 1994
6 SET. 1995
04 ABR. 1996
IICA
E16-F673
Autor
Título Colombia: sector agropecuario situación y perspectivas
Fecha Devolución
Nombre del solicitante
17 FEB 1994 Roger Guillén
6 0 SET 2006 1995
10 ABR.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA
Sede Central / Apdo. 55-2200 Coronado, Costa Rica / Tel.: 29-02-22
Cable: IICASANJOSE/Télex: 2144 IICA CR/FAX (506) 29-47-41, 29-26-59 IICA COSTA RICA