

# EL DESARROLLO AGRARIO EN COLOMBIA DEBATES Y POLÍTICAS



Astrid Ximena Cortés Lozano  
Julián Augusto García Vivas

 **UNIMINUTO**  
Corporación Universitaria Minuto de Dios  
Educación de calidad al alcance de todos

Colección de Investigación

**EL DESARROLLO AGRARIO  
EN COLOMBIA  
DEBATES Y POLÍTICAS**

*Astrid Ximena Cortés Lozano*

*Julián Augusto Vivas García*

2021



**Presidente Consejo de Fundadores**

P. Diego Jaramillo Cuartas, cjm

**Rector General Corporación Universitaria Minuto de Dios – UNIMINUTO**

P. Harold Castilla Devoz, cjm

**Vicerrectora General Académica**

Marelen Castillo Torres

**Gerente de Desarrollo Rural Sostenible**

Santiago Vélez Álvarez

**Subdirectora Centro Editorial**

Rocío del Pilar Montoya Chacón

Cortés Lozano, Astrid Ximena  
El desarrollo agrario en Colombia: Debates y políticas / Astrid-Ximena Cortés  
Lozano, Julián Augusto Vivas García. Bogotá: Corporación Universitaria Minuto de  
Dios, 2020.

182 p.: il.

ISBN 978-958-763-470-9

1. Investigación científica. 2. Desarrollo agrario. 3. Política agraria. 4. Agroecología.  
i. Vivas García, Julián Augusto.

CDD: 338.1809861 D37d BRGH

Registro Catálogo Uniminuto N°. 100910

Archivo descargable en MARC a través del link: <https://tinyurl.com/bib100910>

### **Autores**

Bibiana Coy, Frank Jaramillo, Jesica Andrea Álvarez Ome,  
Juliana Giselle Sabogal Aguilar, Julián Augusto Vivas García,  
Sandra Patricia Santos Cárdenas

### **Compiladores y editores**

Astrid Ximena Cortés Lozano  
Julián Augusto Vivas García

### **Corrección de estilo**

Elvira Lucía Torres B.

### **Diseño y diagramación**

Andrea Sarmiento B.

### **Ilustración de la portada**

Ofelia García **Técnica:** acuarela

ISBN: 978-958-763-470-9

### **Primera edición 2021**

Corporación Universitaria Minuto de Dios – UNIMINUTO  
Calle 81B N°. 72B – 70  
Bogotá D.C – Colombia

Esta publicación es el resultado del proyecto C117-20-222, Análisis de la política agraria en Colombia (1990-2016). Balances y perspectivas de transformación, financiado por la VII Convocatoria para el desarrollo y fortalecimiento de la Investigación de la Corporación Universitaria Minuto de Dios - UNIMINUTO.

Todos los capítulos publicados en este libro son seleccionados por el Comité Editorial de acuerdo con criterios establecidos. Está protegido por el Registro de Propiedad Intelectual. Los conceptos expresados en los capítulos competen a sus autores, son su responsabilidad y no comprometen la opinión de UNIMINUTO. Se autoriza su reproducción parcial en cualquier medio, incluido electrónico, con la condición de ser citada clara y completamente la fuente, siempre y cuando las copias no sean usadas para fines comerciales.

1

2

## Contenido

<b>INTRODUCCIÓN</b>	9
Astrid Ximena Cortés Lozano	
Julián Augusto Vivas García	
Referencias	17
<b>LAS IDEAS LIBERALES SOBRE EL DESARROLLO AGRARIO: UNA PERSPECTIVA TEÓRICA</b>	19
Julián Augusto Vivas García	
Resumen	19
Las raíces del régimen discursivo del desarrollo agrario	19
El régimen discursivo del desarrollo agrario	21
La economía del desarrollo en el centro del régimen discursivo del desarrollo agrario	24
A manera de conclusión	30
Referencias	33
<b>EMPRESARIZACIÓN DEL CAMPO EN COLOMBIA: VISIÓN SOBRE LAS POLÍTICAS AGRARIAS DEL PERIODO 2002-2018</b>	37
Juliana Sabogal Aguilar	37
Resumen	37
Política agraria: reflejo de las relaciones de poder en el campo	38
Una mirada a la política agraria desde sus documentos «Hacia un Estado comunitario»	39
Plan Nacional de Protección Agropecuaria «Estado comunitario: desarrollo para todos»	40
«Prosperidad para todos»	43
Tratado de Libre Comercio entre Colombia y EE. UU.	45
	48
	51

Todos por un Nuevo País	55
Zonas de interés de desarrollo rural, económico y social (Zidres)	57
Resistencia del campesinado	60
Reivindicación de su derecho a existir como sujeto social	60
Conclusión	63
Referencias	65
<b>TÉCNICA Y ESPACIALIDAD AGRARIA EN COLOMBIA (1950-1980)</b>	<b>71</b>
Sandra Patricia Santos Cárdenas	
Resumen	71
Introducción	71
Del conocer para transformar al conocer y transformar para controlar	73
Referencias	74
Una aproximación al cambio técnico en la agricultura colombiana	76
Los antecedentes	76
Razones para la modernización y el cambio espacial	77
Formación de los ejércitos de las campañas contra el hambre:	
el papel de la Fundación Rockefeller en la lucha contra	
el campesinado	78
De 1962 a 1967	80
De 1968 a 1972	81
De 1973 a 1980	81
La división internacional del trabajo investigativo agrícola:	
del desarrollo a la extensión	82
De la institucionalidad nacional a la institucionalidad internacional	84
A manera de conclusión	85
Referencias	87
<b>LA AGRICULTURA FAMILIAR Y EL ACCESO A LA TIERRA: ANÁLISIS DE LA ADJUDICACIÓN DE BALDÍOS EN LA REGIÓN CENTRAL DE COLOMBIA (1995-2015)</b>	<b>89</b>
Frank E. Jaramillo Acosta	
Julián Augusto Vivas	
Resumen	89
Introducción	90
La dinámica nacional de adjudicación de baldíos en	
el marco de gestión del Incoder	92
El acceso a la tierra y la pobreza rural en la región del Guavio	96
Las condiciones de vida de la familia campesina después del	
proceso de adjudicación	101

Retos institucionales en la adjudicación de baldíos	111
Referencias	114
<b>DETERMINANTES DEL ACCESO A CRÉDITO AGROPECUARIO EN COLOMBIA</b>	<b>117</b>
Bibiana Coy Castellanos	
Resumen	117
Introducción	118
Características del crédito agropecuario	118
Colocación de crédito agropecuario en Colombia	122
El racionamiento del crédito agropecuario	125
Factores determinantes del acceso a crédito agropecuario en los países en desarrollo	126
Características sociodemográficas del productor/hogar	126
Características económicas y productivas del hogar	128
Características regionales	131
Metodología	132
Resultados	134
Contraste y pruebas de comparación	137
Conclusiones	142
Referencias	146
<b>UNA MIRADA SOBRE LA POLÍTICA DE ADECUACIÓN DE TIERRAS EN EL DESARROLLO RURAL COLOMBIANO</b>	<b>151</b>
Andrea Álvarez Ome	
Resumen	151
Introducción	152
La política de adecuación de tierras y el desarrollo rural	153
Sobre los distritos de adecuación de tierras	159
Conclusiones	167
Referencias	169
<b>ANEXOS</b>	<b>175</b>
Anexo 1	
Estimadores de máxima verosimilitud, modelo de regresión logística	176
Anexo 2	177
Anexo 3	178
Anexo 4	181
Anexo 5	182



# INTRODUCCIÓN



*Astrid Ximena Cortés Lozano*<sup>1</sup>

*Julián Augusto Vivas García*<sup>2</sup>

Las ideas tradicionales del desarrollo agrario están en crisis y, por tanto, las políticas inspiradas en ellas también lo están. La centralidad del crecimiento económico dentro de los roles encargados a la agricultura en el proceso histórico de configuración de los modelos nacionales de desarrollo es objeto de amplios cuestionamientos que hoy son ineludibles.

Desde diferentes disciplinas, tales cuestionamientos abordan la creencia de universalización en el tiempo y el espacio de la expansión económica y el sobreconsumo, así como la visión lineal, unidimensional y hegemónica del conocimiento que le es propia (Ángel Maya, 1998; Escobar, 2004). También la forma etnocéntrica y tecnocrática como se han impuesto las categorías del desarrollo a las gentes y culturas del sur (Escobar, 2004), a los límites biofísicos del crecimiento económico, a la exclusión global y a la productividad destructora, resultante de esta expansión que se consideraba infinita (Sach, 1998).

Desde 2009, por ejemplo, los sucesivos informes sobre los límites ambientales planetarios han señalado que la agricultura actual participa en pérdidas irreversibles de biodiversidad e incide drásticamente en el cambio climático y la generación de altos niveles de nitrógeno y oxígeno por el uso excesivo de fer-

---

1 Corporación Universitaria Minuto de Dios UNIMINUTO. Gerencia de Desarrollo Rural.

2 Universidad Nacional de Colombia

tilizantes, entre otros umbrales para el desarrollo humano, cuya transgresión condiciona nuestra existencia como especie (Steffen *et al.*, 2015).

Además, se acusa al sistema agroalimentario actual, altamente globalizado y emparentado con el sistema financiero, de ser causante de una enorme homogenización biológica y cultural, del éxodo rural, de la insostenibilidad ambiental de la producción o del acaparamiento de los bienes comunes: cerca de diez empresas manejan un tercio del mercado mundial de semillas (Altieri y Nicholls, 2020; Calle Collado *et al.*, 2013).

En Colombia, tanto la Política Nacional de Biodiversidad como el Convenio de Diversidad Biológica, el Plan de Acción Nacional de Acción Nacional «Biodiversidad Siglo XXI», así como los sucesivos informes sobre el estado de la biodiversidad en Colombia señalan el papel protagónico de las políticas agrarias en la rápida pérdida de biodiversidad (Palacios, 2008). Por otra parte, la política agraria también ha sido ampliamente caracterizada como un elemento definitivo del escenario histórico de los conflictos socioeconómicos y ambientales que se derivan del modelo de desarrollo agrario (Leal Buitrago, 1977; Machado, 1986, 2009; Palacios, 2002; Reyes, 2009).

Muestra de este complejo entrecruzamiento de los problemas ambientales y socioeconómicos es, por ejemplo, en el proceso histórico de potrerización para expansión de la frontera agrícola y ganadera. Según el inventario realizado en 2016 por el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, IDEAM, allí se produce cerca del 43 % de las emisiones de gases de efecto invernadero provenientes de actividades agrícolas en nuestro país. Se trata, pues, de un momento que entraña un profundo cuestionamiento sobre la forma como nos relacionamos con la naturaleza a través de la agricultura.

De las múltiples dimensiones de este cuestionamiento, los textos reunidos en este libro se decantan por el análisis del papel que cumplen las ideas, las instituciones y las políticas agrarias en la configuración de este escenario de crisis del modelo de desarrollo. Aunque esquivan los debates que se dan en el ambiguo campo de la sostenibilidad ambiental de la agricultura, reconocen que bajo esta categoría se esconde una disputa discursiva en la que diversos actores políticos y sociales ponen en juego diferentes intereses y visiones del mundo, así como consideraciones políticas y éticas. De manera que, en ese sentido, todos los trabajos seleccionados comparten una postura

crítica sobre las concepciones ortodoxas que, en medio de esa disputa discursiva se imponen como dominantes a partir de los dogmas de la maximización de la ganancia o la asignación eficiente de insumos y recursos a través del mercado (Bejarano, 1995; O'Connor, 2002; Riechmann, 2003).

Como nos lo recuerda la teoría de la regulación, es en los momentos de coyuntura y crisis cuando se evidencian las tensiones sociales que definen la estructura de una sociedad en un periodo histórico determinado. Así que el cambio de modelo de desarrollo agrario que se vive en Colombia desde comienzos de la década de 1990 constituye un interesante marco temporal para revelar los diferentes actores de esta crisis, así como la manera en la que se resuelven sus contradicciones dentro de los procesos de cambio en los patrones de acumulación capitalista (Boyer, 1992). En tal sentido, los capítulos que componen este libro muestran diferentes aproximaciones al análisis del proceso en el que, a partir de un excesivo optimismo en el papel del mercado y el sector privado, se relegan las funciones del Estado dentro del desarrollo agrario a la dotación de los bienes públicos, el control de las externalidades del mercado, los monopolios naturales y las asimetrías de información, es decir, a las fallas del mercado en la asignación de los recursos.

La crisis del desarrollo agrario también nos muestra la necesidad de una mirada sistémica de las relaciones entre la salud humana, animal y de las plantas, junto con la equidad entre los seres humanos, es decir, una mirada más compleja de la profunda interacción de fenómenos que se consideran puramente ecosistémicos y sociales. Esta necesidad era ya evidente hace algunas décadas, cuando Jesús Antonio Bejarano argumentaba:

Una agricultura sostenible es un problema más complejo que simplemente el diseño de nuevas tecnologías [...] los principios filosóficos, científicos y sociales de organización, utilizados para desarrollar la agricultura necesitan de reflexión crítica y reexamen; además del análisis de los principios científicos convencionales y de los supuestos en que están basados (Bejarano, 1998. P. 51)

Los primeros capítulos de este libro, precisamente, plantean algunos debates sobre los supuestos del desarrollo agrario. Como lo afirma la célebre urbanista Jane Jacobs, «la historia de la ciencia demuestra que las ideas universalmente aceptadas no son necesariamente ciertas» (Jacobs, 1971), y una de estas ideas consiste en ubicar el desarrollo rural y agrario como una actividad

antecedente y subsidiaria de otras que se consideran más *dinámicas o modernas*, relacionadas con la industria, los servicios y el crecimiento de las ciudades. Este supuesto, tan fuertemente arraigado en los *hacedores de política*, le asigna a las actividades agrícolas un rol exclusivamente económico en el desenvolvimiento de las sociedades, marginando aspectos como el aporte de la agricultura familiar, étnica y comunitaria a la seguridad alimentaria, la estabilidad política o la diversidad cultural. Esta idea se encuentra también en la base de los enormes desequilibrios entre los procesos de producción agrícola y las demandas urbano-industriales del sistema agroalimentario, pues bajo este supuesto se ponen en desventaja las actividades económicas del campo frente a los procesos de acumulación de capital en los centros de poder .

Así, el texto «Empresarización del campo en Colombia: visión sobre las políticas agrarias del periodo 2002-2018» de Juliana Sabogal nos muestra que la subordinación histórica del campesinado, la cual se encuentra en la base de este desequilibrio, se refuerza con el denominado *giro neoliberal*, que surge en la última década del siglo XX, pero se ha mantenido en las políticas agrarias de las décadas siguientes. A partir de una detallada revisión de los planes de desarrollo, de sus orientaciones hacia el mercado internacional, de la búsqueda de legitimación política y de los mecanismos de política pública contenidos en ellos, este trabajo muestra que el campesinado pasó de ser un usuario de los programas estatales de modernización del campo a ser considerado un agente de las dinámicas agroempresariales enmarcadas en el paradigma tecnológico de la *revolución verde*.

Esta *empresarialización* del campesinado, tan común hoy en los proyectos de desarrollo de la élite política, además de ser una mirada reduccionista y simplificada sobre un actor social complejo, sirve también para disimular los marcos de explotación e inequidad en el campo, puesto que esta ya no es percibida sino como una falla en las decisiones racionales de los ahora *pequeños empresarios*.

Vistos en una perspectiva de larga duración, estos proyectos nos recuerdan el análisis de Arturo Escobar sobre la forma como el discurso del desarrollo, que asimila la modernización y el crecimiento económico con el bienestar y la felicidad, llega a ser dominante después de la Segunda Guerra Mundial, a través de la ejecución de una serie de programas de desarrollo, salud y nutrición en América Latina que tenían implícita una noción eurocéntrica de los campesinos, las mujeres, el medio ambiente y el alimento.

En este campo de análisis, el trabajo de Sandra Santos, «Técnica y espacialidad agraria en Colombia (1950-1980)», muestra que las campañas de transferencia tecnológica hacia Colombia que se dieron en la segunda mitad del siglo XX fueron un mecanismo efectivo para profundizar la división internacional del trabajo de las entonces denominadas *economías del tercer mundo*. Su análisis histórico del sistema de transferencia tecnológica evidencia cómo la influencia norteamericana fue clave en el diseño y construcción de la institucionalidad científica agrícola en Colombia, pero simultáneamente sentó las bases para un conjunto de políticas públicas de ciencia, tecnología y educación que transformaron paulatinamente las prácticas agrícolas, los usos del suelo y, en general, el paisaje productivo nacional.

Aquellas *soluciones tecnológicas*, que se dieron de manera paralela a la implementación de la revolución verde en Colombia y a la agudización de los conflictos por la tierra, por un lado, sirvieron como una salida, cuando menos discursiva, al incremento de la confrontación entre campesinos y terratenientes en un contexto de guerra fría. Pero, por otro lado, también ligaron estrechamente las ideas del desarrollo agrario al uso de paquetes tecnológicos implementados en los centros de poder internacional, desconociendo con ello las tecnologías endógenas, así como los conocimientos locales y tradicionales en el manejo de agroecosistemas.

Precisamente este desconocimiento de los conocimientos locales y tradicionales que se da en los proyectos de desarrollo agrario convencionales ha llevado hoy a postular un aparente *trade off* entre conservación y agricultura. Estos sacrificios, que se plantean como una exclusión mutua entre la generación de riqueza ligada a la agricultura y el mantenimiento de la diversidad biológica de los ecosistemas, resultan fácilmente cuestionables a partir de los modelos de ocupación territorial, generalmente campesinos, indígenas o afro, que conjugan aspectos como la protección de suelos y cuencas hídricas con el control del avance de la frontera agrícola y el aprovechamiento económico de la biodiversidad local.

Por otra parte, en el texto «La agricultura familiar y el acceso a la tierra: análisis de la adjudicación de baldíos en la región central de Colombia (1994-2015)», Frank Jaramillo y Julián Vivas exploran las bases de uno de estos modelos territoriales a partir de un análisis cualitativo y cuantitativo que se basa en el Sistema de Información de Desarrollo Rural, Sider, del antiguo Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, así como

en el trabajo etnográfico realizado con los adjudicatarios de baldíos en varios municipios del oriente del departamento de Cundinamarca. Este análisis muestra la importancia del acceso a la tierra tanto para el mejoramiento de las condiciones de vida de las familias campesinas como para la protección de ecosistemas estratégicos que, como sucede en este caso, proveen la mayor parte del agua que se consume en Bogotá.

El acceso a la tierra cumple entonces un papel central en la conservación de la biodiversidad, a través de prácticas agrícolas surgidas o adaptadas a las condiciones ecosistémicas locales. En ese sentido, durante los últimos años, y como un efecto de la declaratoria del Decenio de la Agricultura Familiar (2019-2028), o de los Derechos de los Campesinos y de otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales (2018), se ha puesto de relieve la importancia económica, ambiental, social y cultural que tiene la agricultura familiar, étnica y comunitaria dentro de una visión resignificada del desarrollo agrario. La idea convencional de los rendimientos decrecientes ligados a grandes explotaciones agroindustriales que se insertan competitivamente al mercado internacional viene siendo debatida por la necesidad de procurar mecanismos de acceso a la tierra para la población campesina como una condición indispensable para la defensa del medio ambiente, la seguridad alimentaria, la equidad y la paz.

Esta visión renovada del desarrollo agrario se orienta principalmente hacia el objetivo de saldar la deuda histórica que la sociedad ha adquirido con grandes sectores de la población al instaurar la enorme brecha rural-urbana, como consecuencia de un modelo que le asigna un lugar marginal y subsidiario a la vida rural frente a los proyectos urbano-industriales. Si aún es posible resignificar el desarrollo agrario, su contenido debe incluir la necesidad de balancear los enormes desequilibrios del sistema agroalimentario, fortalecer las economías locales y atender los derechos sociales y políticos de la población rural, al tiempo que se disminuye la presión ambiental sobre los agroecosistemas y se reconstruye una institucionalidad pública a través de la cual se generen nuevas formas de intervención del Estado que, a diferencia de la visión sectorial de las políticas agrarias tradicionales, adopten una comprensión sistémica de los problemas agrarios y rurales.

Esta visión sistémica es la que caracteriza los textos «Una mirada sobre la política de adecuación de tierras en el desarrollo rural colombiano», de Andrea Álvarez, y «Determinantes del acceso a crédito agropecuario en Co-

lombia», de Bibiana Coy. Por un lado, el trabajo de Andrea Álvarez muestra que, aunque históricamente las políticas de adecuación de tierras en Colombia se han enmarcado en las concepciones de desarrollo agrario, la ausencia de un proyecto nacional de largo plazo sobre la importancia del agua y el suelo en la política pública ha creado una institucionalidad débil y fragmentada. Tal situación se ha dado especialmente desde la década de 1990, con la reestructuración de la política de adecuación de tierras para aumentar la competitividad mediante la participación de los actores privados interesados en un aumento de la productividad dirigida hacia el mercado externo.

De manera optimista, se proyectaba entonces que el crecimiento agrícola sería el doble en los siguientes diez años gracias al papel preponderante de la inversión privada. Sin embargo, a la postre, tales actores serían funcionales a un proceso clientelar de cooptación violenta de la institucionalidad pública en el que participan las élites políticas regionales y nacionales. Solo en años más recientes, con el advenimiento de las negociaciones de paz entre el Gobierno y la guerrilla de las FARC se ha abierto la posibilidad de una concepción más amplia e integral de la adecuación de tierras que no se limite a la construcción de infraestructura, sino que integre aspectos como la conservación del suelo y el agua, la planeación del territorio o la gobernanza democrática de los recursos.

Por otro lado, el trabajo de Bibiana Coy muestra que en materia de crédito rural las transformaciones del modelo de desarrollo de la última década del siglo XX sustituyeron unos problemas por otros. De la relativa falta de coordinación interinstitucional en los objetivos económicos y sociales en la colocación del crédito pasamos a un notable decrecimiento en el acceso, la profundización del rezago frente a la cartera comercial o la proliferación de mecanismos informales y, en muchos casos, usureros de crédito rural. Además, la cartera sustitutiva con la cual las entidades financieras *evaden* la inversión forzosa a través de los Títulos de Desarrollo Agropecuario de Finagro, ha servido para canalizar créditos hacia actividades de apoyo agropecuario que no son estratégicas y que, en últimas, terminan consolidando la tendencia a la concentración del crédito en los grandes negocios agroindustriales a través de la disminución de la liquidez de Finagro y de los recursos para créditos de redescuento.

A partir de su análisis, la autora concluye que los derechos básicos de la población rural, como la educación, y otras garantías como el acceso

a la tierra aumentan la posibilidad de obtener un crédito dentro del sistema financiero. Estos condicionantes para el acceso son entonces un elemento constitutivo del círculo virtuoso de la pobreza rural en Colombia. Además, como lo sugiere el caso de Antioquia, el fortalecimiento de las organizaciones sociales, especialmente el de aquellas orientadas hacia la economía solidaria, representa mayores posibilidades de equidad.

De esta manera, el libro se cierra con un examen crítico sobre las políticas del modelo de desarrollo agrario en Colombia; examen que se suma a muchos otros cuestionamientos que muestran en general las fracturas de los supuestos convencionales del desarrollo agrario, pero también el potencial de transformación hacia explicaciones menos economicistas sobre el papel de lo agrario y lo rural dentro de los proyectos nacionales.

La academia tiene un papel fundamental en esta tarea de cuestionar las concepciones del desarrollo agrario que suponen una esfera de lo económico separable de la ética, de las condiciones ambientales o de la política, pero, asimismo, le compete señalar rumbos en ese nuevo relacionamiento hombre-naturaleza a través de la agricultura. Una serie de coyunturas históricas, entre las que se encuentra el marco creado por la firma del Acuerdo de Paz entre la antigua guerrilla de las FARC y el Estado, muestran también la posibilidad de que esos nuevos rumbos se abran camino a través de teorías o enfoques que soporten políticas públicas con una comprensión holística y sistémica de los problemas rurales y agrarios.

En este contexto, esfuerzos editoriales como este que el lector tiene en sus manos cobran una especial relevancia. La Corporación Universitaria Minuto de Dios - UNIMINUTO ha participado de estos esfuerzos a través de la Convocatoria para el Desarrollo y Fortalecimiento de la Investigación, cuya séptima versión financió en su totalidad el proyecto que permitió la presente publicación (C11720222). También la Universidad Externado de Colombia, ya que de su maestría en Gerencia para el Desarrollo surgieron los trabajos de grado que dieron lugar a algunos de los capítulos de este libro.

A estas entidades, nuestro reconocimiento.

## Referencias

- Altieri, M., y Nicholls, C. (2020, 8 de abril). La agroecología en tiempos del COVID-19. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. <https://www.clacso.org/la-agroecologia-en-tiempos-del-covid-19>
- Ángel Maya, A. (1998). Desarrollo sustentable o cambio cultural: una reflexión sobre el desarrollo agrario. En *La gallina de los huevos de oro: debate sobre el concepto de desarrollo sostenible* (2.ª ed., pp. 102-121). Centro de Estudios de la Realidad Colombiana; Ecofondo.
- Bejarano, J. A. (1995). *Desarrollo sostenible: un enfoque económico con una extensión al sector agropecuario* (Colección Documentos Serie Competitividad IICA n.º 4. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura; Ministerio de Agricultura.
- Boyer, R. (1992). *La teoría de la regulación: un análisis crítico*. Alfons El Magnànim.
- Calle Collado, Á., Gallar, D., y Candón, J. (2013). Agroecología política: la transición social hacia sistemas agroalimentarios sustentables. *Revista de Economía Crítica*, (16), 244-277.
- Escobar, A. (2004). *La invención del tercer mundo: Construcción y reconstrucción del desarrollo*. Norma.
- Jacobs, J. (1971). *La economía de las ciudades*. Península.
- Leal Buitrago, F. (1977). *El agro en el desarrollo histórico colombiano*. Punta de Lanza.
- Machado, A. (1986). *Políticas agrarias en Colombia 1900-1960*. Universidad Nacional; Centro de Investigaciones para el Desarrollo.
- Machado, A. (2009). *Ensayos para la historia de la política de tierras en Colombia*. Centro de Investigaciones para el Desarrollo.

- O'Connor, J. (2002). ¿Es posible el capitalismo sostenible? En H. Alimonda (Comp.), *Ecología política: naturaleza, sociedad y utopía* (pp. 27-49). Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. <http://www.ceapedi.com.ar/imagenes/biblioteca/libreria/326.pdf>
- Palacios, M. (2002). *El café en Colombia, 1850-1970: una historia económica, social y política* (3.ª ed.). Planeta.
- Palacios, M. T. (2008). *Aplicación del enfoque ecosistémico en la formulación de políticas sectoriales e intersectoriales: caso sector agropecuario y rural*. Universidad Nacional de Colombia.
- Reyes, A. (2009). *Guerreros y campesinos: el despojo de la tierra en Colombia*. Norma.
- Riechmann, J. (2003). *Cuidar la T(t)ierra. Políticas agrarias y alimentarias sostenibles para entrar en el siglo XXI*. Icaria.
- Sach, W. (1998). *Anatomía política del desarrollo sustentable*. En *La gallina de los huevos de oro: debate sobre el concepto de desarrollo sostenible* (2.ª ed., pp. 102-121). Centro de Estudios de la Realidad Colombiana; Ecofondo.
- Steffen, W., Richardson, K., Rockström, J., Cornell, S. E., Fetzer, I., Bennett, E. M., Biggs, R., Carpenter, S. R., de Vries, W., de Wit, C. A., Folke, C., Gerten, D., Heinke, J., Mace, G. M., Persson, L. M., Ramanathan, V., Reyers, B., y Sörlin, S. (2015). Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet. *Science*, 347(6223), 1259855. <https://doi.org/10.1126/science.1259855>

# LAS IDEAS LIBERALES SOBRE EL DESARROLLO AGRARIO: UNA PERSPECTIVA TEÓRICA



Julián Augusto Vivas García<sup>1</sup>

## Resumen

El presente trabajo discute los orígenes y características del pensamiento liberal, así como su perspectiva sobre el papel de las actividades agrarias en el desenvolvimiento económico de las sociedades occidentales. A partir de una revisión de diferentes teorías de la economía política, se argumenta la existencia de un hilo conductor que nos lleva desde Adam Smith hasta las ideas del Consenso de Washington de la última década del siglo XX, sobre la comprensión del papel de la agricultura en el desenvolvimiento de las sociedades, y del Estado en la definición de las políticas agrarias.

## Las raíces del régimen discursivo del desarrollo agrario

La política agraria contemporánea está arraigada en los esquemas de pensamiento (categorías, conceptos, o estrategias) que a lo largo de la historia del pensamiento económico le han dado a la agricultura un lugar marginal o subsidiario dentro del desarrollo nacional. Quizá, entre las ideas más fuertemente arraigadas sobre las que se funda nuestro orden social actual, incluido el papel dentro de este que se les asigna a las actividades agrícolas, está lo que Jane Jacobs (1975) denomina *el dogma de la precedencia agrícola*.

---

1 Economista y magíster en Historia de la Universidad Nacional de Colombia. Doctorando en Agroecología, Universidad Nacional de Colombia. javivasg@unal.edu.co

Este consiste en la naturalización de la idea según la cual las ciudades modernas se construyen sobre una base económica rural que las antecede en el tiempo (Jacobs, 1969/1975). Aun cuando la evidencia histórica y arqueológica muestra que el debate sobre las consecuencias y las condiciones de tiempo y lugar en las que se produce la revolución del Neolítico está lejos de dirimirse, en la actualidad se da por sentado que solo con los procesos de domesticación de plantas y animales se produjeron procesos sociales más complejos, como la construcción de villas, la estabilización espacial de la población, la división del trabajo y otras formas de organización social.<sup>2</sup>

Jacobs, por el contrario, plantea que el ejemplo de Catal Hüyük, un asentamiento urbano formado en la península de Anatolia alrededor del comercio de la obsidiana (6600 a. C), demuestra que las economías rurales, incluido el trabajo agrícola, se pudieron haber establecido directamente sobre la base de la economía y el trabajo urbano (Jacobs, 1969/1975), contrariando así el sentido común de los supuestos sobre los que se funda el desarrollo agrario. De la misma manera, la historia de los procesos de domesticación y dispersión de plantas en América se mueve en múltiples sentidos (Sauer, 1950), pero en todo caso cuestionan la óptica lineal campo-ciudad que hace parte del *sentido común* sobre el papel histórico de lo agrario.

No obstante, la generalización de este dogma, que entiende lo agrario como un antecedente de lo urbano, tiene sus consecuencias lógicas, no solo en el ámbito académico, sino sobre todo en el político, en donde esta idea subyace a los proyectos de desarrollo económico, en los que, desde esta mirada lineal y evolutiva de la historia, se le da un carácter *atrasado o premoderno* a los sistemas agrícolas no industrializados y, en términos generales, se da a las actividades agrícolas un papel marginal o subsidiario de las economías urbanas que se consideran más *avanzadas o modernas*, como la industria o los servicios.

Las políticas agrarias aplicadas en la actualidad tienden, por tanto, a entender el campo como un elemento residual de los procesos de modernización liderados por la industria; ven al campesino como un actor pasivo de las transformaciones sociales, y desconocen su movilidad política, económica y social (Salgado Araméndez, 2002).

---

2 En ese sentido, es paradigmática la obra *Los orígenes de la civilización* de V. Gordon Childe (1936/1971).

## El régimen discursivo del desarrollo agrario

Quizá el matiz más importante a este dogma —lo agrario primero, lo urbano después— proviene, en la historia del pensamiento económico, de la escuela francesa de la Fisiocracia. A mediados del siglo XVII la fisiocracia francesa, encabezada por François Quesnay (1694-1774), ideó un sistema que describía el *flujo de la renta* entre sectores interdependientes, partiendo desde la agricultura, considerada como la única actividad generadora de riqueza, hacia otros grupos sociales (Foucault, 1966/1997). Este sistema, o tabla económica, buscaba un equilibrio en la renta distribuida entre grupos sociales, de manera que se procurara el bienestar nacional a través de la estabilidad en la producción agrícola, ya que todas las demás ramas de la actividad económica no producían más de lo que se necesitaba para mantener a los que se ocupaban de ella. Con dicho equilibrio, se garantizaba además un orden social natural basado en el derecho a *la propiedad privada*, *la libertad individual*, el disfrute de los derechos (*límites a la tasa de interés y salarios altos*) y el despotismo ilustrado.

Sin embargo, las críticas a las teorías del valor de la fisiocracia hicieron que la agricultura no fuera desplazada de esta centralidad por un sistema más complejo de producción de riqueza sino hasta Adam Smith. Según Jane Jacobs, el ambiente intelectual de la época, la idea de *progreso* que embargó a la Ilustración, y la influencia religiosa en la obra de Adam Smith sirvieron para que este estableciera una visión lineal de la historia de la agricultura, según la cual existían unas leyes económicas, un encadenamiento de causas y efectos que conducían al hombre primitivo, expulsado de la tierra del *edén*, hacia estados superiores guiados por el comercio y la industria. La visión de Smith sobre la historia es la de una humanidad que *evoluciona* desde la caza y el pastoreo hasta la agricultura y, finalmente, la industria (Jacobs, 1969/1975).

Para Adam Smith (1776/1958), la división del trabajo es un fenómeno propio de las actividades manufactureras y, por tanto:

Esta imposibilidad de hacer una separación tan completa de los diferentes ramos de labor en la agricultura es quizá la razón de porqué los progresos de las aptitudes de productividad del trabajo en dicha ocupación no siempre corren parejas con los adelantos registrados en las manufacturas. Es

verdad que las naciones más opulentas superan por lo común a sus vecinas en la agricultura y las manufacturas [...] Ahora bien, esta superioridad del producto raras veces excede considerablemente en proporción al mayor trabajo empleado y a los gastos más cuantiosos en que ha incurrido. (p. 10)

Aunque Smith considera la posibilidad del estado estacionario, su preocupación principal es el crecimiento económico, y en este marco las inversiones en la agricultura son menos deseables que las que se hacen en la industria, ya que, en estas actividades, nos dice, la división del trabajo es mucho mayor, fomentando así la amplitud del mercado y el crecimiento de la riqueza de las naciones. Más allá de la provisión de materias primas y el proceso de formación de los precios a través de la renta de la tierra, la agricultura tiene un papel muy limitado en el crecimiento económico. La obra de David Ricardo, *Principios de economía política y tributación*, publicada en 1817, también se incluye entre las obras fundantes de la economía política clásica. Especialmente su teoría de la ventaja comparativa —que defiende las ventajas del comercio internacional y, en esencia, es una ampliación internacional de la división del trabajo propuesta por Adam Smith— sienta las bases para la explicación de las crisis y los ciclos.

Así, en lo que se refiere a la cuestión agraria, la economía política clásica, en la que suele incluirse el pensamiento liberal de Adam Smith y David Ricardo, definió su principal problemática en la integración económica de las actividades agrarias y la industria urbana. Por lo menos dos elementos comunes caracterizan la visión liberal sobre el papel de la agricultura en el desarrollo: por un lado, la visión subsidiaria de esta frente a sectores que se consideran económica y socialmente más dinámicos; por otro lado, la menor intervención económica del Estado y la centralidad del mercado en la asignación eficiente de factores (Rodríguez, 2000).

El debate entre *antiguos* y *modernos* que se da durante los siglos XVII y XVIII, del cual surge con mayor claridad la concepción de progreso —la idea de un presente industrial superior a un pasado agrícola— también influyó en la obra de Karl Marx (Gordon, 1991/1995). Para Marx, el creciente dominio económico del capital sobre el trabajo que se produce con la revolución industrial origina una disminución cíclica de la tasa de ganancia (plusvalía). De manera que la existencia de un ejército de reserva, idea que controvierte la teoría maltusiana de la población, genera

una oferta excedente de trabajo en el mercado que controla los salarios y mantiene un valor positivo de la plusvalía. Sin embargo, en el tomo I de *El capital*, en el capítulo «La industria y la agricultura a gran escala», Marx es consciente de la *fractura metabólica*<sup>3</sup> generada por esta visión lineal del desarrollo agrario:

Con la preponderancia incesantemente creciente de la población urbana, acumulada en grandes centros por la producción capitalista, esta por una parte acumula la fuerza motriz histórica de la sociedad, y por otra perturba el metabolismo entre el hombre y la tierra, esto es, el retorno al suelo de aquellos elementos constitutivos del mismo que han sido consumidos por el hombre bajo la forma de alimentos y vestimenta, retorno que es condición natural eterna de la fertilidad permanente del suelo. Con ello destruye, al mismo tiempo, la salud física de los obreros urbanos y la vida intelectual de los trabajadores rurales. [...] La dispersión de los obreros rurales en grandes extensiones quebranta, al mismo tiempo, su capacidad de resistencia, mientras que la concentración aumenta la de los obreros urbanos. Al igual que en la industria urbana, la fuerza productiva acrecentada y la mayor movilización del trabajo en la agricultura moderna, se obtienen devastando y extenuando la fuerza de trabajo misma. Y todo progreso de la agricultura capitalista no es solo un progreso en el arte de esquilmar al obrero, sino a la vez en el arte de esquilmar el suelo. (Toledo y González de Molina, 2007)

Sobre estas ideas fundantes de la economía política clásica, heredadas en buena medida del dogma *de la precedencia agrícola*, se construye la categoría del desarrollo agrario que perdura hasta nuestros días, impregnando la política agraria: el *desarrollo agrario* se entiende en términos generales como el papel asignado a la producción agraria en una estrategia determinada de desarrollo nacional (Machado y Torres, 1984; Eicher y Staatz, 1984/1990). Como hemos visto, en esta definición no solo convergen cuestiones agrícolas, estrictamente técnicas relacionadas con los sistemas productivos, su rendimiento y aporte al producto nacional, sino que también implica entender la historia de la agricultura como una dinámica inserta en una historia económica general (Kalmanovitz y López, 2006). Por tanto, contiene aspectos rurales más amplios, que re-

---

3 Según Toledo y González de Molina (2007), el concepto de *metabolismo* fue adaptado por Marx de las lecturas de los naturalistas de la época y constituyó un elemento importante en su análisis económico.

fieren a la estructura de relaciones económicas y sociales que se orientan a la prosperidad de una sociedad determinada, a través de la producción y circulación de la riqueza (Foucault, 1966/1997).

Categorías del pensamiento clásico, como *provisión de materias primas*, *productividad*, *flujo de la renta* o *metabolismo*, hablan de un papel específico asignado a la agricultura; pero también, a medida que se jerarquizan y relacionan entre sí, estas categorías nos muestran los objetivos y metas de las políticas agrarias aplicadas según este proceso de jerarquización y relacionamiento. Otro tipo de categorías más generales, como *propiedad privada*, *explotación* o *libertad individual*, nos hablan de las dimensiones política y ética que son concomitantes a tales categorías.

De manera que las ideas sobre el desarrollo agrario de la economía política clásica llevan implícitas ciertas valoraciones sobre lo rural y lo urbano que se verían expresadas luego en los programas, proyectos y políticas fundamentadas en los argumentos de la economía del desarrollo. Tales argumentos, pero sobre todos sus valoraciones éticas y políticas sobre el papel de lo agrario en el desarrollo nacional, explican la creación de una enorme brecha rural-urbana que persiste hasta nuestros días, a pesar de los múltiples esfuerzos teóricos y políticos que signan el nacimiento del desarrollo rural como un campo de acción encargado de cerrar tal brecha.

## **La economía del desarrollo en el centro del régimen discursivo del desarrollo agrario**

Durante la segunda mitad del siglo XX, tras las tensiones de la segunda posguerra que dieron origen a la guerra fría, surge una gran preocupación dentro de un connotado grupo de economistas por los problemas del crecimiento económico en los países considerados pobres. Entre estas preocupaciones, que a la postre dieron origen a la amplia rama de la economía del desarrollo, el papel de la agricultura sería el eje fundamental.

Durante los primeros años, con el modelo del sector dual de Arthur Lewis (1954), el polémico libro de W. Rostow —*Las etapas del crecimiento económico: un manifiesto no comunista* (1961)— o la teoría de Albert O. Hirschman sobre los encadenamientos productivos o *teoría del sector*

*líder* (1958), el desarrollo se equiparó a «la transformación estructural de la economía, es decir, la disminución de la participación relativa de la agricultura en el producto nacional y la fuerza de trabajo» (Eicher y Staatz, 1984/1990).

En esta idea de la mayor preponderancia de la industria en relación con la agricultura, fortalecida luego por los estudios de Simon Kuznets (1964) que relacionaban los descensos del producto agrícola dentro del producto nacional con los aumentos en el ingreso per cápita, por lo menos tres categorías adquieren una dimensión pública: *el excedente de mano de obra rural, el empleo rural, y la tecnología*.

Como consecuencia, gran cantidad de programas y proyectos de *ayuda internacional* en los años sesenta pusieron el énfasis en la transferencia del *excedente* de mano de obra rural hacia la industria urbana, y de las tecnologías de los países industrializados a la agricultura de los países pobres para aumentar allí la productividad (Eicher y Staatz, 1984/1990). No obstante, en este contexto, autores como Schultz (1964) demostró que en la agricultura campesina de países como Guatemala o la India predominaba, contrario a la teoría hegemónica, una *asignación eficiente de los factores a pesar de los bajos niveles de productividad*.

Por otra parte, durante los años sesenta y setenta del siglo XX, numerosos autores latinoamericanos buscaron una interpretación para las características de *las fases del desarrollo latinoamericano* y propiciaron una serie de interrogantes sobre *los determinantes históricos del desarrollo hacia adentro y el desarrollo hacia afuera*, centrados en el papel que cumplen la industria y la agricultura en el desarrollo de los países del *centro* y de la *periferia* dentro de la división internacional del trabajo (Bejarano, 1998). Lo que podríamos denominar como *pensamiento latinoamericano* se centró sobre todo en las barreras institucionales para el crecimiento de la producción agraria más allá de los exclusivamente económicos (Eicher y Staatz, 1984/1990), así como en las dificultades estructurales de las economías primario-exportadoras, las particularidades del proceso de industrialización por la vía de la sustitución de importaciones, así como la permanencia de estructuras agrarias *atrasadas* que impedían una provisión suficiente de materias primas y alimentos para sustentar la industrialización (Bejarano, 1998).

Una de las vertientes que más influyó en este sentido proviene del pensamiento económico latinoamericano que surgió alrededor de la Comisión Económica para América Latina, Cepal, y los posteriores desarrollos de la teoría de la Dependencia. El enfoque de la Cepal y después la teoría de la dependencia reforzaron el dualismo rural/urbano, atrasado/moderno existente en las lecturas sobre lo rural y lo agrario, pues pusieron el acento en la industrialización, el desarrollo del mercado interno, la mayor dotación de capital, y en una mayor acumulación como condición para un necesario aumento de la productividad (Bejarano, 1998).

En 1978 A. Lewis utilizó la idea del *intercambio desigual* promovido por la teoría de la dependencia para construir un modelo que concluía que «si los países de bajos ingresos intentaran pasar de la exportación de productos primarios a la exportación de manufacturas sin antes avanzar en la producción nacional de alimentos sencillamente “cambiarían una dependencia por otra”» (Eicher y Staatz, 1984/1990).

Desde finales de los años setenta empiezan a sugerirse por lo menos tres nuevos factores explicativos den cuanto al rol histórico de la agricultura (Jhoston y Kilby, 1975/1980). Primero, las consecuencias derivadas de la adopción inadecuada de una amplia gama de tecnologías desarrolladas en *los países del centro*. Segundo, la *interdependencia de la agricultura* con otros sectores de la economía, la capacidad de la agricultura para transferir recursos de inversión a otros sectores no agrícolas y para mantener una tasa de *productividad* que responda a las necesidades urbanas; y en este mismo sentido, el aumento de la tasa de transferencia de mano de obra y de diferentes clases de bienes hacia otros sectores, aspectos que solo podían ocurrir como efectos de un aumento de la productividad, como consecuencia de una reducción de la mano de obra agrícola o un *aumento del poder de compra en las ciudades* (Jhoston y Kilby, 1975/1980). Y tercero, la relación entre la distribución de la propiedad de los predios y la adopción de una tecnología basada en el uso de *insumos externos*, especialmente fertilizantes y maquinaria agrícola, tanto en las pequeñas como en las grandes propiedades. En ese sentido, la economía agrícola de los años setenta afirmaba que mientras más desigual fuera la distribución de la tierra, medida por la dispersión alrededor de la unidad agrícola media, más desigual sería la *participación de los propietarios en el mercado*, en la adopción de *tecnología* agrícola moderna y, por tanto, en los *ingresos de los agricultores*. La propiedad sobre la tierra aparece así como un factor determinante

en la relación central entre productividad y el adecuado abasto de bienes agrícolas, especialmente hacia los sectores urbanos.

Al respecto, la extensa obra de Antonio García Nossa es fundamental. En particular, en *Desarrollo agrario y la América Latina*, plantea los obstáculos estructurales al desarrollo:

El fondo del problema no consiste, entonces, en que las sociedades latinoamericanas no crezcan, no progresen y no se modernicen, sino que no se desarrollan: de allí la incapacidad estructural de utilizar plena, sistemática y racionalmente los propios recursos y el propio excedente económico en las transformaciones de las condiciones de vida de los pueblos (en el orden económico, social, cultural y político), en la participación directa en las grandes conquistas culturales del mundo contemporáneo y en la realización de un proyecto político de «nueva sociedad. (García Nossa, 1981. pp. 10-11)

Así, el problema agrario central empieza a esbozarse en este momento como el de un *crecimiento agrícola sin desarrollo*, caracterizado por:

- » Las diferentes etapas de internacionalización y transnacionalización del mercado mundial.
- » La preservación de ciertas esferas de la economía campesina que costea el proceso de reproducción de la mano de obra de las explotaciones agrícolas comerciales.
- » La modernización latifundista que combina la adopción de tecnologías transnacionales con políticas liberales y una alta financiación con recursos públicos a través de una intervención selectiva del Estado.

En la década de 1970 se producen importantes cambios en el tratamiento de los problemas agrarios como reflejo del contexto internacional: la constatación de que el desarrollo económico coexistía con grandes desigualdades económicas y fuertes restricciones a los sistemas democráticos era ya contundente (Eicher y Staatz, 1984-1990). Por ejemplo, el Banco Mundial afirmaba que, a pesar de todos los esfuerzos de para paliar la pobreza rural, el 85 % de los pobres del mundo —más de 680 millones de personas, según el Banco Mundial— vivían en las zonas rurales del entonces llamado *tercer mundo*.

En este contexto se produce el célebre discurso de Robert McNamara (Nairobi, Kenia, 1973) con el que el Banco Mundial abre las puertas a un cambio en las ópticas del desarrollo agrario:

Las políticas que apuntaron primariamente a acelerar el crecimiento económico [...] han beneficiado principalmente al 40 % más pudiente de la población» (por lo que se hace necesario) «pasar a la fase de las necesidades básicas que pondrá énfasis, primariamente, no en la distribución de ingresos y riquezas -tan necesaria en muchos de nuestros países miembros- sino en el incremento de la productividad de los pobres [...] en la modernización y monetarización de la sociedad rural y [...] su abandono del aislamiento tradicional para integrarse a la economía nacional» (integración que se define como) «una mayor interacción entre los sectores modernos y tradicionales, especialmente en la forma de aumento del comercio en la producción agrícola así como de insumos técnicos y servicios. (Citado por Carty, 1981)

Tales programas y proyectos implicaron el abandono de la mirada estructural sobre los problemas agrarios, el lento marchitamiento de los procesos de reforma agraria en curso y la adopción de lo que un autor de la época denominó *progresismo conservador* (Carty, 1981). También llevaron al surgimiento del desarrollo rural como un campo de análisis e intervención política independiente del desarrollo agrario, así como el retorno a las perspectivas liberales sobre el desarrollo agrario y con estas el fortalecimiento del *dogma de la precedencia agrícola* en el análisis del papel de lo agrario en el desarrollo.

Aunque el desarrollo rural hunde sus raíces en el surgimiento de los *estudios de la vida rural* a mediados del siglo XIX en Estados Unidos, es en la década de 1970 cuando, a través de los programas de Desarrollo Comunitario, este se consolida como un campo independiente que busca mitigar los costos sociales de la desorganización social y los desequilibrios rural-urbanos, producidos por el desarrollo agrario.

Desde mediados de los años cincuenta del siglo XX, la economía neoclásica se convierte en férrea opositora de las políticas de intervención económica, y el llamado *neoliberalismo*, en buena medida fruto del trabajo teórico de economistas neoclásicos como Milton Friedman, empieza a adaptarse a la política económica a partir de la crisis de los años setenta. Por un lado, el retorno a tales perspectivas se da a través de la in-

roducción de los supuestos de la elección racional y la maximización de la ganancia de la economía neoclásica, dentro de la economía agraria. A partir de esta perspectiva, las principales funciones del Estado se encuentran en la dotación de los bienes públicos, las externalidades, monopolios naturales y asimetrías de información, es decir, en las fallas del mercado en la asignación de los recursos.

En el marco de la aplicación de lo que se conoce como el Consenso de Washington, a finales de la década de los ochenta y comienzos de los noventa, se abre un intenso proceso de transformación económica de la agricultura de la mayor parte de los países latinoamericanos. En este proceso son centrales la redefinición de la relación entre el mercado y el Estado, de la caracterización de este como un ente burocrático, centralista, rígido e improductivo, incapaz de interactuar con las nuevas estrategias de competitividad; y la reinserción en los mercados internacionales, la apertura comercial y promoción de las exportaciones. A su vez, la agricultura pierde el carácter de *sector particular* que se le había dado durante buena parte de la segunda mitad del siglo XX, para entrar en las dinámicas del marco macroeconómico general, de manera que las ideas ortodoxas, basadas en la estabilización del déficit fiscal, de la inflación y la balanza de pagos, así como la eliminación de las formas de protección y regulación por parte del Estado, aplican por igual para la agricultura como para otros sectores de la economía (Villasuso, 1993).

Como se mencionó en la primera parte de este documento, la visión liberal sobre el papel de la agricultura en el desarrollo, además de darle un lugar subsidiario, considera que la menor intervención económica del Estado y la centralidad del mercado generan automáticamente una asignación eficiente de factores. Así, desde esta perspectiva, que tiene el individualismo metodológico como premisa central, ha actuado desregulando, cuando la decisión eficiente en términos económicos encuentra limitaciones en el campo legal o institucional.

Por otro lado, sin abandonar totalmente esta perspectiva ortodoxa, la *corriente institucionalista* plantea que las decisiones políticas y económicas ya no se dan solo dentro del mercado, sino que las *reglas de juego* que envían señales a los diferentes actores de la sociedad juegan un papel fundamental en el análisis: los diferentes acuerdos constitucionales, la educación ligada a la ciudadanía, la fortaleza y claridad de los

derechos de propiedad, el sistema monetario y de financiamiento de la actividad agraria, entre otros elementos, se convierten en dinamizadores u obstáculos de los procesos de acumulación de capital y de distribución de la riqueza dentro de la agricultura y hacia otros sectores (Kalmanovitz y López, 2006). Con esto, los institucionalistas han mostrado que:

Las formas de apropiación del excedente no necesariamente siguen los dictados de la eficiencia, y el papel del Estado en la acumulación es más económico que explícitamente coercitivo. Las relaciones sociales de producción determinan las formas del cambio tecnológico y pueden inhibir la acumulación. (Delgado, 1987, p. 130)

De forma paralela a estas ideas del desarrollo agrario, y a partir del surgimiento de las primeras ideas del desarrollo rural en la década de 1970, los gobiernos y las agencias internacionales de desarrollo han guiado su intervención en las economías subnacionales por ideas variadas como la necesidad de fortalecer el desarrollo comunitario, la posibilidad de generar crecimiento económico a partir de los pequeños agricultores, o la importancia de los proceso de participación y empoderamiento (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura [IICA], 2003)

Tales intervenciones llevan incrustada en mayor o menor medida las ideas del *dogma de la precedencia agrícola*, pero también los intentos por paliar los efectos económicos, ambientales y sociales de considerar al mundo rural como una *caja negra* de la cual se extraen recursos para las actividades urbano-industriales (Bejarano, 1998). Por esta razón, en los últimos años han surgido enfoques que reiteran que lo rural trasciende lo puramente agropecuario y que sus funciones se extienden a la provisión de recursos y servicios ambientales, y en esta medida a la obtención de equilibrios ecológicos, pero también a la garantía de la seguridad alimentaria, de equilibrios políticos o sociales a nivel regional.

## A manera de conclusión

Desde la economía política clásica de Adam Smith y David Ricardo hasta la corriente neoliberal en sus diferentes expresiones contemporáneas, pasando por la economía del desarrollo de mediados del siglo XX, la teoría económica ha creado un sentido común, un *régimen de verdad*

sobre el papel de la agricultura dentro de la economía. Las categorías del *desarrollo agrario* se han naturalizado y enraizado en las formas de comprender, fundamentar y formular el papel de la política agraria actual.

En el caso de la política agraria colombiana, las herencias conceptuales son tan contundentes como las herencias institucionales. Contrario a lo que afirma Arturo Escobar (2004), el surgimiento del neoliberalismo no implicó la muerte de las ideas del discurso de la economía del desarrollo implícitas en la corriente keynesiana, pues las preocupaciones por la distribución eficiente de factores, principalmente el trabajo y el capital, entre las actividades agrícolas e industriales, tanto urbanas como rurales; el papel central de la tecnología, y la productividad se funden con las aproximaciones microeconómicas y los postulados de la maximización para generar nuevas categorías para la construcción del relato sobre el papel de la agricultura en el desarrollo: la *innovación* y la *competitividad*. Y de la mano de estos dos fundamentos, encontramos un tercero, que se preocupa por la *inserción al mercado internacional*, mientras el imaginario del campesinado pobre y atrasado se yuxtapone al del agente rural moderno y de espíritu empresarial (Salgado Araméndez, 2002).

Vivimos un momento en el que la complejidad de los problemas ambientales y el deterioro de la biodiversidad, causado en parte por las ideas convencionales del desarrollo agrario, nos cuestionan sobre la forma de relacionarnos con la naturaleza a través de la agricultura.

En los últimos años, por ejemplo, bajo del denominado *enfoque territorial*, el interés se ha orientado hacia la comprensión de las comunidades rurales como actores del desarrollo, y se ha buscado trascender los asuntos agropecuarios con una visión más amplia sobre la vida rural, especialmente sobre la sostenibilidad de los medios de vida de estas comunidades, y superar el concepto de *economía agrícola* por uno más amplio como el de *economía territorial*. En este último sentido, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA, afirma que la profundización de las diferencias socioeconómicas entre territorios impide aprovechar al máximo el potencial de recursos presentes en los espacios rurales y amenaza con ampliar esta brecha al dificultar los procesos de integración internacional. Este argumento, junto al de la protección ambiental de la producción agraria y los discursos sobre el desarrollo sostenible, pusieron en la agenda de varios países latinoamericanos el enfo-

que territorial de desarrollo rural a partir del Plan de Acción de la Tercera Cumbre de las Américas, celebrada en Quebec en 2001 (IICA, 2003).

También en la vía de impulsar la economía territorial o meso economía, la categoría de sistemas agroalimentarios locales, entre los cuales podemos ubicar los sistemas territoriales de agricultura familiar, identifica las estrategias que se soportan en la proximidad de las actividades económicas y productivas, que pertenecen a un medio social y cultural específico, y se caracterizan por relaciones de confianza y pertenencia entre sus miembros y de estos con el territorio (Machado, 2003).

De tales enfoques se desprende un conjunto de implicaciones para las políticas públicas, entre ellas: 1) la necesidad de reemplazar el paradigma sectorial por la definición de políticas con propósitos multidimensionales (económico, social, política, ambiental y cultural); 2) la necesidad de formular políticas diferenciadas en función de una meta de *cohesión territorial* nacional, y en función de una meta de cohesión social intraterritorial; 3) la necesidad de una *gestión eficiente* de los territorios a partir de la *ejecución de proyectos locales* que generen *corresponsabilidad*, mediante esquemas de asociación y *cooperación entre agentes privados y entidades públicas*, lo cual se entiende, desde este enfoque, como la generación de capital social a partir de la construcción de redes y acuerdos entre los actores sociales del territorio (IICA, 2003).

## Referencias

- Bejarano, J. A. (1998). *Economía de la agricultura*. Tercer Mundo; Universidad Nacional; IICA; Fonade.
- Carty, R. (1981). El caballo de Troya: la «nueva ayuda» a los campesinos pobres. *Revista Mexicana de Sociología*, 43, (1), 221-243. <https://doi.org/10.2307/3540013>
- Childe, V. G. (1971). *Los orígenes de la civilización*. Fondo de Cultura Económica. (Original publicado en 1936)
- Delgado, O. (1987). Estructuralistas y neoclásicos en el agro. *Revista Javeriana*, (532).
- Eicher, C.; Staatz, J. M. (1990). *Desarrollo agrícola en el tercer mundo* (E. Jansenson, L. Eternod y M. de Rawlinson (Trads.). Fondo de Cultura Económica. (Original publicado en 1984)
- Foucault, M. (1997). *Las palabras y las cosas: una arqueología de las ciencias humanas* (E. C. Frost, (Trad.). Siglo XXI. (Original publicado en 1966)
- García Nossa, A. (1981). *Desarrollo agrario y la América Latina*. Fondo de Cultura Económica.
- Gordon, S. (1995). *Historia y filosofía de las ciencias sociales* (J. M. Álvarez Flórez, Trad.). Ariel. (Original publicado en 1991)
- Hirschman, A. O. (1958). *The strategy of economic development*. Yale University Press
- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. (2003). *El enfoque territorial de desarrollo rural*.
- Jacobs, J. (1975). Primero las ciudades después el desarrollo rural. En J. Álvarez y Á. Pérez (Trads.), *Economía de las ciudades*. Península. (Original publicado en 1969)

- Johston, B. y Kilby, P. (1980). *Agricultura y transformación estructural: políticas económicas para los países en desarrollo tardío* (E. L. Suárez, Trad.). Fondo de Cultura Económica. (Original publicado en 1975)
- Kalmanovitz, S. y López, E. (2006). *La agricultura colombiana en el siglo XX*. Fondo de Cultura Económica.
- Kuznets, S. (1964). *Aspectos cuantitativos del desarrollo económico* (2.<sup>a</sup> ed.). Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos.
- Lewis, A. (1954). Economic development with unlimited supply of labour. *The Manchester School*, 22(2), 139-191. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9957.1954.tb00021.x>
- Lewis, A. «The evolution of the internacional economic order. Princeton Unicersity Press. 1978.
- Machado, A. y Torres, O (1984). *El sistema agroalimentario*. Siglo XXI.
- Machado, A. (2003). La cuestión agraria frente al neoliberalismo. En D. I. Restrepo Botero (Ed.), *La falacia neoliberal: crítica y alternativas* (pp. 269-282). Universidad Nacional de Colombia
- Rodríguez, Ó. (2000). *Estado y mercado en la economía clásica*. Universidad Externado de Colombia.
- Rostow, W. W. (1961). *Las etapas del crecimiento económico: un manifiesto no comunista* (R. Pimentel, Trad.). Fondo de Cultura Económica.
- Salgado Araméndez, C. (2002). *Los campesinos imaginados* (Cuadernos Tierra y Justicia n.º 6). Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos.
- Sauer, C. (1950). Cultivated planta of South and Central América. En J. H. Steward (Ed.), *Handbook of South American indians. Vol. 6: Physical Anthropology, Linguistics and cultural geography of South American Indians* (Smithsonian Institution: Bureau of American Ethnology, Bulletin 143, pp. 487-543). United States Government Printing Office.
- Schultz, T. W. (1964). *Transforming traditional agriculture*. Yale Universtiy press.
- Smith, A. (1958). *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones* (E. Canaan, Ed., G. Franco, Trad.). Fondo de Cultura Económica. (Original publicado en 1776)

- Toledo, V. M. y González de Molina, M. (2007). El metabolismo social las relaciones entre la sociedad y la naturaleza. En F. Garrido Peña, M. González de Molina, J. L. Serrano Moreno J. L. Solana Ruiz (Coords.), *El paradigma ecológico en las ciencias sociales* (pp. 85-112). Icaria.
- Villasuso, J. M.. (1993, noviembre). *Cambio estructural y reformas institucionales en la agricultura de América Latina y el Caribe* (Serie Documentos y Programas n.º 43). Instituto Iberoamericano de Cooperación para la Agricultura. <http://repositorio.iica.int/handle/11324/6797>



# EMPRESARIZACIÓN DEL CAMPO EN COLOMBIA: VISIÓN SOBRE LAS POLÍTICAS AGRARIAS DEL PERIODO 2002-2018



*Juliana Sabogal Aguilar<sup>1</sup>*

## Resumen

Los documentos de política pública, entre ellos los de política agraria, implican una doble condición: por una parte, manejan un lenguaje lo suficientemente general e incluyente como para lograr legitimidad en sectores de la sociedad diversos e incluso antagónicos y, por otra parte, encierran los supuestos teóricos e ideológicos que orientan las decisiones gubernamentales, posibles de dilucidar a través del seguimiento de los argumentos que exponen. En los documentos de política agraria nacional de los años 2002-2018, se encontró una alineación total a un modelo de desarrollo neoliberal. En ellos la inversión pública estuvo dirigida a apoyar la producción agraria de mayor competitividad en el mercado internacional, con ventajas comparativas dadas por el uso intensivo de los recursos naturales, la tierra y el trabajo. Los campesinos podían gozar del apoyo del Estado siempre y cuando se vincularan con estas líneas de producción, en alianzas productivas y negocios inclusivos, en un proceso de empresarización.

---

1 Socióloga, magíster en Políticas y Gestión del Desarrollo Local y doctoranda en Agroecología. Miembro de los grupos de investigación en Agroecología de la Universidad Nacional de Colombia, Palmira, de Estudios Rurales y Soberanía Alimentaria y del Instituto de Estudios Ambientales de la Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

## Política agraria: reflejo de las relaciones de poder en el campo

Las políticas públicas —entendidas como decisiones gubernamentales resultado de conflictos de intereses y luchas de poder, que así mismo influyen en la configuración de una realidad social— son un interesante reflejo de las dinámicas que escenario se desarrollan en un determinado. La política agraria, por ejemplo, en este caso de los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006 y 2006-2010) y Juan Manuel Santos (2010-2014 y 2014-2018), ha jugado un papel central en la profundización de la tendencia de desarrollo rural enfocada en la modernización del campo, proveniente del periodo desarrollista de la política pública (1950-1985), y perfilada hacia la empresarización en el periodo neoliberal (desde 1985 hasta la fecha).

La propuesta política de estos cuatro gobiernos, fundamentalmente a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, sigue girando alrededor del mejoramiento de la competitividad de la producción agropecuaria, teniendo en cuenta a la población rural en cuanto productores (sean pequeños, medianos o grandes) y siempre y cuando sean capaces de adelantar emprendimientos productivos que permitan especialmente la inserción de Colombia en el mercado mundial.

Por su parte, las relaciones sociales en el campo, el conflicto armado, la tenencia de la tierra y la cuestión ambiental son tratados de forma muy tangencial en la política agraria y son tomados, en última instancia, como factores que favorecen u obstaculizan el buen funcionamiento del modelo económico imperante. De esta forma, por ejemplo, el problema ambiental, que se incluye formalmente en la política bajo el concepto de *desarrollo sostenible*, es entendido como la necesidad de mantener las condiciones ambientales precisas para garantizar el crecimiento económico sostenido<sup>2</sup>.

En la política agraria, las referencias a las relaciones sociales de producción y el enfrentamiento entre clases son desconocidas y, por el contrario, se presenta una homogeneidad virtual en el mercado, totalmente funcional al neoliberalismo:

---

2 Donde, en teoría, un sistema de comercio abierto permite asignar y utilizar más eficientemente los recursos aumentando la producción y disminuyendo las presiones sobre la naturaleza, y el medio ambiente apropiado proporciona los recursos ecológicos necesarios para sustentar una expansión constante del comercio.

Desde esta perspectiva la problemática agraria se reduciría a incorporar al campo en la construcción de una «sociedad del conocimiento» hacia la que debería orientarse el país, de modo que quedaran atrás las tareas de la nunca realizada reforma agraria. El argumento ahora en boga es que la propiedad de la tierra ya no es importante, ya que es más relevante el acceso a la tecnología y al conocimiento de los mercados. (Fajardo Montaña, 2002)

La política agraria, que en el periodo desarrollista se preocupaba por la producción para el mercado doméstico de alimentos, para la industria nacional y para la exportación de materias primas con fines de incrementar los ingresos del Estado, se concentró, a partir del giro neoliberal, únicamente en la producción para los mercados internacionales. La tierra, que previamente se había concebido al menos como un factor de producción necesario, ahora ya no constituye siquiera un pilar económico en la política agraria para el campesinado y menos aún una condición para su vida digna.

A pesar de ello, y del desmonte de los subsidios y del sistema estatal de apoyo y servicios, el campesinado ha persistido no solo como un agente económico que aún hoy mantiene sus productos tradicionales<sup>3</sup>, sino también como un sujeto político que se moviliza y lucha por su reconocimiento jurídico y social. Esto, en un contexto en que la apuesta por la empresarización del campo liderada desde el Estado, además de endilgar las responsabilidades económicas a todos los ciudadanos por igual en esa *homogeneidad virtual frente al mercado*, impone una homogeneidad cultural que desconoce la identidad específica del campesinado, y por ende su estatus de sujeto social particular.

## Una mirada a la política agraria desde sus documentos

En los planes nacionales de desarrollo podemos dilucidar los enfoques que el Estado, orientado por el gobierno de turno, le viene dando a la política agraria. Revisarlos tiene ventajas y desventajas: no se puede olvidar la necesidad de legitimación política que tiene el gobernante cuando presenta a debate este tipo de documentos marco, donde todos los intereses quieren verse reflejados; sin embargo, su análisis permite identificar, en los argumentos en que se apoyan las propuestas, la orientación implícita que tienen los planes de gobierno.

3 Papa, yuca, ñame, maíz, panela, plátano, fríjol, tabaco, fique, cacao, hortalizas y café tradicional (Forero, 2003).

En los planes nacionales de desarrollo 2002-2006, «Hacia un Estado Comunitario», y 2006-2010, «Estado Comunitario: Desarrollo para Todos», del presidente Álvaro Uribe Vélez y los planes 2010-2014, «Prosperidad para Todos», y 2014-2018, «Todos por un Nuevo País», del presidente Juan Manuel Santos Calderón, se percibe, en términos de proyección de desarrollo y de política agraria, una orientación en esencia similar hacia la empresarización del campo, como veremos un poco más en detalle a continuación.

Otros documentos de política que nos permitirán el análisis de la apuesta hacia la empresarización del campo son el Plan Nacional de Protección a la Producción Agropecuaria, formulado por el Instituto Colombiano Agropecuario, ICA, y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, MADR (2003), el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos (2012), y la Ley 1776 de 2016, por la cual se crean las zonas de interés de desarrollo rural y económico, Zidres. Cabe mencionar aquí que en el segundo mandato de Juan Manuel Santos, en 2016, se firmó el Acuerdo de Paz entre el Gobierno colombiano y las FARC, que propone importantes transformaciones en la estructura de las instituciones agrarias. Dada la complejidad de la política propuesta en el Acuerdo y del contexto sociopolítico que acompaña su implementación, el tema no se abordará en este capítulo.

## «Hacia un Estado comunitario»

En el Plan Nacional de Desarrollo del primer gobierno de Uribe Vélez, el énfasis reiterativo fue la competitividad para el desarrollo:

En los últimos años, los países en desarrollo han adecuado sus regímenes legales y sus políticas tributarias para atraer la inversión extranjera [...] Colombia debe hacerlo dadas las necesidades de recursos económicos que complementen el ahorro interno, faciliten el desarrollo productivo y contribuyan a la transferencia de tecnología. (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2003, pp. 145-146)

El argumento supuesto es que los recursos que genere un proyecto productivo extranjero beneficiarán al país, pues aquí quedará la tecnología, se generará empleo y se multiplicarán los recursos.

En ese escenario, el Estado es un actor que interviene solo en la tarea de facilitar las relaciones de mercado, implementando la política ne-

cesaria, subsidiando y controlando, mas no se considera como un agente responsable de proveer los bienes y servicios que requiera la sociedad. Más aún, siguiendo la orientación de modernización del Estado:

La creación de un Estado Gerencial es otro objetivo prioritario del programa de Renovación de la Administración Pública. Las reformas implican: a) austeridad y b) eficacia, eficiencia, productividad y gestión por resultados. Para ello se racionalizará la planta de personal de la administración pública, y en consecuencia, se reducirán los gastos de funcionamiento del aparato estatal. (DNP, 2003, p. 262)

En el sector agrícola, las dos líneas de la política comercial fueron la promoción de la exportación de productos agrícolas «en transición desde una agricultura basada en cultivos sustitutivos de importaciones, hacia una especializada en la producción de bienes tropicales exportables» (DNP, 2003, p. 222), y la protección razonable<sup>4</sup> a la producción agropecuaria. Se hace explícita la desigualdad de posiciones en el mercado internacional y se pretende, de forma ingenua o cínica, que es posible imponer las condiciones de intercambio:

La desgravación del sector agropecuario estará en correspondencia con el desmonte de subsidios y ayudas internas otorgadas por los países desarrollados a sus sectores agropecuarios. En consecuencia, en las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas-ALCA, Colombia apoyará el principio de condicionalidad. (DNP, 2003, p. 147)

Para garantizar la competitividad, el esfuerzo que se propuso el Gobierno de Uribe Vélez fue prioritariamente fortalecer la seguridad jurídica para la inversión privada a través de su política de *seguridad democrática* pues «la situación en el campo se ha visto agravada por la violencia e inseguridad que provocan el desplazamiento forzado, deterioran las condiciones para la generación de empleo productivo y desestimulan la inversión» (DNP, 2003, p. 221). Una información confiable y permanente de las condiciones en el campo que haría posible una planeación integral se procuró, pero para fortalecer la empresarización: «El sector agropecuario carece de un sistema de información integrado [...] lo cual limita la planeación y las inversiones para el desarrollo rural y los agronegocios» (DNP, 2003, p. 224).

4 Definida en el documento como aquella que reconoce los efectos nocivos de la protección sobre el componente industrial, el valor agregado y el empleo rural.

Para el Gobierno, los pequeños productores no están en capacidad de generar valor agregado para aumentar sus ingresos y, por ello, no se les facilita el acceso directo al capital, sino que se les impone el consorcio con empresarios. La asociatividad no se promueve entre ellos para que se fortalezcan ante el mercado, sino que se les relega a aportar fuerza de trabajo, y tierra si la tienen, en estos esquemas asociativos: «El Gobierno impulsará el desarrollo de cadenas productivas, orientará la producción a las condiciones agroecológicas más favorables y fomentará la integración entre productores y empresarios, a fin de garantizar la generación de valor agregado» (DNP, 2003, p. 228). También «promoverá la conformación de proyectos empresariales rurales, a través de esquemas tales como sistemas asociativos, alianzas productivas<sup>5</sup> y microempresa rural, que comprometan al sector empresarial y a los productores rurales grandes, medianos y pequeños en el desarrollo de procesos exitosos, competitivos y generadores de producción y empleo» (DNP, 2003, p. 229)

Aquí el minifundio es contrarrestado bajo el supuesto de que es muy poco productivo, y se habla de equidad evitando compromiso con el problema de la tenencia de la tierra:

El Gobierno facilitará a los minifundistas que participen en esquemas asociativos de desarrollo empresarial, el acceso a factores productivos, incluidas tierras complementarias mediante el arriendo. Lo importante no es la tenencia de la tierra sino su incorporación a una actividad productiva estable y equitativa. (DNP, 2003, p. 230)

Respecto a las consideraciones ambientales que son la base de la protección de los territorios rurales, el Gobierno deja constancia de que se tendrán en cuenta los desarrollos de la Convención de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Protocolo de Kioto; sin embargo, la sostenibilidad ambiental parece entenderse como el mantenimiento de

---

5 El Proyecto de Apoyo a las Alianzas Productivas (originalmente llamado Alianzas Estratégicas) con financiación del Banco Mundial, fue impulsado por el gobierno de Andrés Pastrana, en cabeza de su ministro de Agricultura Carlos Murgas (1998-1999), reconocido empresario palmero, con la intención inicial de promover la producción de palma de aceite al estilo malayo en el país, en convenios entre empresarios y pequeños productores (Rodríguez Raga, 2008). Si bien el proyecto finalmente se propuso para diferentes productos, tres de las zonas priorizadas son las principales productoras de palma africana: Meta, Magdalena Medio y Cesar, donde las fincas productoras son en su mayoría grandes propiedades de más de 500 ha. (Mondragón, 2002, p. 25).

los recursos naturales para alcanzar un crecimiento sostenido y, por ello se consideran esencialmente como parte de la estrategia de generación de ingresos a través del impulso del «empleo verde». Las tres cadenas productivas para exportación consideradas ecológicas fueron: guadua, plantas medicinales y agricultura ecológica (DNP, 2003, p. 153). Esta última se tiene en cuenta como producto competitivo en el mercado mundial, por lo que no contempla los principios de la agroecología de forma sistémica. En ese sentido, la tecnología se presenta como garante de la producción competitiva de productos naturales y de la rentabilidad de la producción limpia. La naturaleza se entiende pues como un recurso con ventajas competitivas genéticas de potencial biotecnológico, es decir, como un recurso que debe comercializarse, habiendo asegurado las condiciones jurídicas necesarias de propiedad intelectual y bioseguridad.

Finalmente, sentencia el documento: «si bien el fomento productivo puede ser el eje articulador del desarrollo rural, el modelo reconoce la necesidad de introducir elementos tales como la sostenibilidad ambiental, el ordenamiento territorial y las especificidades regionales, culturales y étnicas» (DNP, 2003, p. 226), tratando en el discurso de dejar un enunciado incluyente, con el cual pretende que los sectores sistemáticamente excluidos del plan se sientan representados, aun cuando no se desarrolla en él ninguna propuesta concreta sobre cómo se articula la competitividad en la producción, con la equidad social.

## **Plan Nacional de Protección Agropecuaria**

Como documento paralelo al Plan Nacional de Desarrollo, se presentó en 2003 el Plan Nacional de Protección a la Producción Agropecuaria 2003-2006, en un trabajo conjunto entre en ICA y el MADR. En dicho documento, los puntos de partida son similares:

Al final de la última década, 64 % de la población se encontraba bajo la línea de pobreza y 25 % en condiciones de indigencia. Estos hechos son el resultado del débil desempeño presentado por la economía que, luego de crecer al 5,4 % a. a. en los años setenta, solo lo hizo a 3,8 % a. a. en la década del ochenta y 2,9 % en la del noventa. Para superar tales obstáculos, desde mediados de los años ochenta el país decidió utilizar como fuente de su crecimiento la demanda de los mercados externos. En adelante,

el crecimiento es una función de la capacidad nacional para entender, vincularse y aprovechar eficientemente dichos mercados, considerándolos como el destino principal de su producción. (ICA y MADR, 2003, p. 2)

Para proteger la producción nacional, contrario a lo que se creería, no se aumentan los aranceles o se disponen más subsidios a los productos locales, sino que se pretende fortalecer la competitividad para que exista una mejor inserción al mercado mundial y mejoren las ganancias de los productores nacionales en tanto exportadores. El problema que se identifica desde la política es la ralentización de la apertura económica, la valorización del peso y las debilidades de eficiencia y pertinencia para competir internacionalmente. Así,

la tendencia recesiva en importantes sectores de la economía mundial no solo reduce los precios internacionales de los bienes transables sino que promueve acciones proteccionistas en nichos importantes del mercado, dificultando el ingreso principalmente de los productos agropecuarios con baja competitividad. (ICA y MADR, 2003, p. 2)

La potencialidad del campo colombiano, sin embargo, se anuncia grandiosa porque

[su]capacidad de reacción a los estímulos de política [es] más rápida e importante que la de los demás sectores, constituye un gran generador de empleo, ingresos y bienestar al poseer una estructura intensiva en trabajo, y así mismo, presenta importantes ventajas comparativas derivadas del uso intensivo de los recursos abundantes, el trabajo y la tierra. (ICA y MADR, 2003, p. 7)

Es decir, se plantea que la solución a los problemas de pobreza y desempleo en el campo es la internacionalización del sector agropecuario. La atención al campesinado se concentra en su vinculación a las cadenas productivas estratégicas, o bien dirigidas a la exportación, o bien al mercado interno. Se utiliza el argumento de la utilización intensiva de mano de obra del sector, aun cuando con las formas productivas que se promueven la necesidad de mano de obra se reduce considerablemente por los paquetes tecnológicos que se implementan y, con la misma gravedad, las ventajas comparativas se sustentan en la abundancia de recursos naturales, cuyo uso no se internaliza en los precios, y cuya pérdida es irreparable.

La percepción que se presenta es la de un subaprovechamiento de los recursos productivos en un sector agrícola como el colombiano, con tantas ventajas comparativas a nivel mundial. Entre esas ventajas se encuentra la «disponibilidad genética nacional, más apropiada para esta región, [que] no está siendo eficientemente utilizada ni enriquecida con mejoramientos proporcionados tanto por la biotecnología como por la selección efectuada por grupos locales que conocen bien las necesidades de los consumidores» (ICA y MADR, 2003, p. 4). Para el Gobierno, la baja productividad se debe, además, al poco uso de semilla certificada y al alto costo de insumos agrícolas, por lo que propone una producción nacional de los mismos. No se refiere en ningún momento, sin embargo, a las implicaciones ambientales o de soberanía alimentaria de las semillas certificadas, ni al riesgo de perder el patrimonio alimentario del país en la especialización productiva.

### **«Estado comunitario: desarrollo para todos»**

Para el siguiente periodo de gobierno de Uribe Vélez, en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, se empieza haciendo una precisión muy importante sobre la argumentación conceptual que orienta su proyección política. En el capítulo 1, numerales 5.1 y 5.2, se plantean directamente las consideraciones sobre el crecimiento y el desarrollo que se tendrán en cuenta. El crecimiento, según el documento, es una bondad en sí mismo, pues hoy en día se acepta que hay unos principios económicos básicos para lograr el desarrollo, que se concentran en el crecimiento del capital privado, la economía de mercado y la seguridad jurídica para la inversión privada. De los postulados de Larry Summers y Dani Rodrik, se toman para considerar el desarrollo: la habilidad para integrarse a la economía global a través del comercio y la inversión (competencia basada en el mercado), las finanzas públicas sostenibles (solvencia fiscal y sostenibilidad de la deuda) y el ambiente institucional con respeto a los contratos y derechos de propiedad (DNP, 2007a, pp. 28-29).

Se aclara inmediatamente que «El plan busca un equilibrio entre crecimiento y distribución [pues...] ninguna democracia se sostiene en el largo plazo sin resultados en materia de cohesión social. El crecimiento por sí solo no elimina la pobreza» (DNP, 2007a, p. 25), pero en los límites de 440 páginas de plan no se desarrolla una manera de lograr ese objetivo que no se haya intentado antes sin éxito.

Se refuerza nuevamente entonces que «es claro que los objetivos de crecimiento y desarrollo del sector dependen fundamentalmente de una mayor inserción en los mercados internacionales y de una ampliación del mercado interno» (DNP, 2007a, p. 327), por lo que el esfuerzo fundamental debe dirigirse a las ventajas comparativas del sector, orientando los esfuerzos de los sectores público y privado a la mejora de la competitividad.

En el sector agrícola, la propuesta para el desarrollo de los pequeños campesinos radica en mejorar su capacidad de generar ingresos, lo que según la perspectiva del plan se alcanza mediante la transición de campesinos a empresarios. Para ello, los esfuerzos se dirigirán a «el fortalecimiento de los niveles de empresarización de los pequeños campesinos, la promoción de la agroindustria y el turismo rural, y el desarrollo de las microfinanzas rurales» (DNP, 2007a, p. 222). En el caso de la agroindustria, se dio importante prelación a los biocombustibles, con incentivos específicos para producciones de palma y caña.

En el capítulo 4, dedicado a las propuestas para el «crecimiento alto y sostenido», entre las más importantes apuestas productivas se destaca la *apuesta exportadora agropecuaria* para fortalecer encadenamientos productivos alrededor de cultivos de tardío rendimiento como frutas y hortalizas, forestales, tabaco, algodón, papa amarilla, cárnicos bovinos y lácteos, acuicultura, cafés especiales, caña de azúcar, flores, plátano y banano y/o biocombustibles.

Para los sectores más vulnerables del campo, los campesinos víctimas del desplazamiento forzado, la propuesta es la misma: «desarrollo de proyectos productivos en sistemas de producción de carácter empresarial» (DNP, 2007a, p. 221). En tal sentido, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, debía encargarse de adjudicar terrenos baldíos a estas familias (la proyección fue de 120.000 ha para el periodo de 2006 a 2010), pero además debía procurar «evolucionar hacia una entidad promotora del desarrollo rural [...] dedicada a la cofinanciación y viabilización de propuestas originadas desde el sector privado que coadyuven al mejoramiento de la calidad de vida de la población rural» (DNP, 2007a, p. 222). La misión esencial del Incoder —que recogió las responsabilidades del Incora (reforma agraria), el Inpa (fomento de la pesca y la acuicultura), el Inat (adecuación de tierras) y el programa DRI (desarrollo rural *integrado*)— pierde con esta propuesta su carácter de garante de los derechos sociales de una población

históricamente despojada, y refuerza un discurso de campesinos ignorantes, ineficientes e incapaces de autodeterminarse para desviar la inversión estatal a los intereses de los agentes privados.

En general, este Plan de Desarrollo propone mejorar la competitividad de la producción agropecuaria con el fin de reducir los costos de producción, a través de una política para asegurar la libre competencia en el mercado de los insumos agropecuarios, por una parte, fomentando la producción, comercialización y uso de agroquímicos genéricos, y por otra, evitando prácticas restrictivas de la libre competencia como el régimen de libertad vigilada de precios y la reducción de aranceles para la importación de insumos (DNP, 2007a, p. 329).

Se añade, no obstante, que «buena parte de las ventajas comparativas de la agricultura colombiana residen en el potencial de una abundante disponibilidad de recursos naturales» (DNP, 2007a, p. 327), lo que evidencia una visión cortoplacista del desarrollo, al propender a que se compita con precios bajos, cosa que solo es posible si se reducen los costos de producción a través de la externalización de todos los costos derivados de la no renovación de recursos, uso de bienes naturales y contaminación incluso genética: «El Gobierno seguirá fomentando las nuevas siembras comerciales de insumos transgénicos; para el año 2010 el 60 % del área cultivada de algodón y el 30 % del área cultivada de maíz estará sembrada con variables transgénicas» (DNP, 2007a, p. 333).

El desarrollo sostenible se sigue entendiendo al estilo del Programa 21 de la Cumbre de Río de Janeiro de 1992, esto es, como la conservación de unos recursos naturales que garanticen el crecimiento económico sostenido: «del mantenimiento de los agroecosistemas y sus servicios ambientales, depende la sostenibilidad de las ventajas comparativas de la agricultura colombiana» (DNP, 2007a, p. 332). En ese sentido, también se propuso, junto con el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, ajustar el marco jurídico para el acceso y aprovechamiento de los recursos genéticos en aras de articularlo al Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura (2001).

Así, pues, si bien en algunos apartes se presentan contradicciones sobre la percepción del ambiente y la posición idónea del Estado, por ejemplo, cuando en el capítulo 5, por una parte, se enuncia que «la de-

gradación ambiental y la ocurrencia de desastres de origen natural, que resultan como una de sus consecuencias, son manifestaciones de un inadecuado proceso de desarrollo» (DNP, 2007a, p. 343) o que «los problemas de sobreutilización o uso inadecuado del suelo se expresan generalmente en procesos de degradación como la erosión, los fenómenos de remoción en masa, la desertificación, la salinización, la compactación y la contaminación con agroquímicos» (DNP, 2007a, p. 347), y, por otra, se rectifica que «el desarrollo sostenible debe forjarse en función de garantizar unas condiciones adecuadas y seguras de calidad de vida de los habitantes y las condiciones propicias para el crecimiento económico» (DNP, 2007a, p. 343).

La posición del Gobierno es concluyente cuando sentencia:

La gestión ambiental ha de contribuir a que el país aproveche las oportunidades que ofrece un mundo en transformación, creando las condiciones para impulsar procesos productivos competitivos y, a la vez, proteger y conservar los recursos naturales y el medio ambiente que los soporta, promoviendo la socialización de los beneficios que trae consigo la inserción en la economía mundial, en especial los derivados de los acuerdos comerciales. (DNP, 2007a, p. 349)

La retórica es capaz de presentar de forma armónica la articulación del crecimiento económico y la conservación del ambiente, como si en la práctica no estuvieran enfrentados constantemente en una contradicción intrínseca.

### **«Prosperidad para todos»**

El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 de Juan Manuel Santos Calderón, continúa con la línea de sus antecesores en términos de la perspectiva de desarrollo que lo orienta, y no presenta ninguna modificación respecto a la política agraria; por el contrario, refuerza la intención de lograr la más alta competitividad posible en el campo para una empresarialización eficiente.

El documento parte de la dificultad de la población rural para desarrollar su potencial productivo debido a los problemas sociales y la violencia en los sectores rurales; identifica que faltan políticas integrales

para el desarrollo rural de forma que sus pobladores puedan superar su condición de pobreza e integrarse en condiciones justas y competitivas al mercado. Las estrategias, no obstante, no se dirigen a resolver los problemas sociales, aunque se identifiquen como causa.

Se considera que la falta de dinamismo económico tiene que ver con la presencia devastadora del narcotráfico y la consolidación de grupos armados ilegales y terroristas, pero especialmente con una economía poco innovadora que, a pesar de las reformas económicas de principios de los noventa, continuó siendo relativamente cerrada en comparación con otros países de la región (DNP, 2011, p. 63).

Los niveles de competitividad, en últimas, dependen de lograr una producción de calidad a costos que garanticen la rentabilidad de las actividades productivas, para lo cual el mejoramiento de la productividad y la reducción de los costos de producción y comercialización constituyen el eje de la política agropecuaria. El agro colombiano es una de las «locomotoras de crecimiento» que para el gobierno Santos son las responsables de generar riqueza para el beneficio general de la economía del país:

El sector agropecuario refleja nuestro deseo y compromiso de aprovechar la riqueza y el enorme potencial del campo colombiano para dar un verdadero salto económico y social en las zonas rurales del país a través de la generación de empleo formal y el desarrollo de emprendimientos exitosos. Considerando el incremento previsto de la demanda mundial de alimentos y las perspectivas de precios altos de *commodities* para las próximas décadas, sumado a las ventajas comparativas que tiene Colombia en este sector, es indudable que nos encontramos ante una oportunidad que no podemos desaprovechar. (DNP, 2011, p. 66)

Los lineamientos estratégicos para fomentar la locomotora del crecimiento agrario (DNP, 2011, p. 236) se pueden sintetizar entonces en la búsqueda de nuevos destinos de exportación de la producción nacional, al mismo tiempo que se pretende trabajar en la diversificación de la oferta de productos exportables. Para lo cual se debe «avanzar en la negociación e implementación de acuerdos comerciales en concordancia con las oportunidades de mercado identificadas en las agendas» (DNP, 2011, p. 239).

Se desarrollarán también mecanismos «que faciliten la inversión privada en proyectos agroindustriales, complementados con esquemas de negocios inclusivos que incorporen las tierras y la mano de obra de los pequeños productores a proyectos sostenibles, sin que esto implique necesariamente la transferencia de la propiedad» (DNP, 2011, p. 240), tal como se plantea en los dos planes de desarrollo anteriores y en la Política de Protección a la Producción Nacional.

El documento insta a que

[se revisen] las restricciones asociadas con la Unidad Agrícola Familiar (UAF), buscando un balance entre la corrección de la concentración de la propiedad rural y la incorporación de tierras y pequeños propietarios al desarrollo de proyectos agroindustriales asociativos y/o liderados por inversión privada, evitando comprometer la soberanía nacional y el control sobre el territorio. (DNP, 2011, p. 240).

No obstante, los artículos 60, 61 y 62 de la Ley 1450 de 2011, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, fueron declarados inexecutable posteriormente en la Sentencia C-644 de 2012 de la Corte Constitucional por ir en contra del deber del Estado, consagrado en la Constitución de 1991, de promover el acceso progresivo de los trabajadores rurales a la tierra. En los mentados artículos:

Se eliminan las restricciones —establecidas en la Ley 160 de 1994— a la enajenación de predios rurales, cuando su propietario lo hubiere adquirido como consecuencia de la adjudicación de bienes baldíos o del otorgamiento de un subsidio integral de tierras [...] La misma infracción se encuentra en la autorización de entrega en usufructo de esos terrenos contemplada en el artículo 62, como quiera que produce los mismos efectos que se derivan de la transferencia de la propiedad, sin necesidad de cancelar siquiera el valor similar de la tierra, pues aunque los bienes no salen del dominio del estado, su explotación indefinida reduce el número de hectáreas que podrían ser adjudicadas a dichos trabajadores. (Sentencia C-644, 2012)

En el documento del Plan, para el Gobierno es imprescindible involucrar a los pequeños productores en esquemas asociativos y de economía solidaria que faciliten su incorporación en procesos de empresarización y articulación con inversionistas privados (negocios inclusivos), que

mejoren su productividad y capacidad de negociación, y de esta manera faciliten su inserción en los mercados (DNP, 2011, p. 235).

Como una estrategia adicional se propone mejorar la capacidad para generar ingresos por parte de la población rural mediante programas que promuevan el autoconsumo en aras de aumentar el ingreso disponible, reducir la vulnerabilidad de la población frente a choques externos y facilitar su participación en proyectos de gran escala.

Se buscará generar una ruta de creación de capacidades para la generación de ingresos para la población rural, que garantice que el apoyo transitorio del estado a las poblaciones más vulnerables culmine con la formación de productores en capacidad de producir competitivamente y articularse a los mercados. (DNP, 2011, p. 242)

Se puede notar que la política agraria concentrada en el capítulo 3, «Crecimiento sostenido y competitividad», se dedica a establecer cómo el campo cumple su función de producir ingresos a la economía nacional. En el campo no se contemplan los otros elementos de la vida social, como la participación en la propia planeación del futuro deseable, la educación pertinente, la vivienda digna, la salud y los servicios públicos necesarios. El campo sigue siendo para producir y la ciudad para vivir.

## **Tratado de Libre Comercio entre Colombia y EE. UU.**

En el año 2012 entró en vigencia un tratado que venía negociándose años atrás entre Colombia y Estados Unidos, con el fin de tener tratos preferenciales en el comercio binacional. En Colombia, las negociaciones del Tratado de Libre Comercio, TLC, reflejaron la forma en que los grupos de interés inciden en la política pública, pues algunos gremios de productores lograron negociaciones exclusivas por líneas de producto, como se ha incentivado en la institucionalidad colombiana. Los grupos más fortalecidos por los fondos parafiscales tuvieron más acceso a la discusión de los parámetros del tratado, a diferencia de las organizaciones campesinas, indígenas y afrocolombianas, que infortunadamente no lograron tener ninguna repercusión real en la negociación. Por otra parte, «en el caso específico de Estados Unidos la presencia de sus gremios y grupos de interés fue más bien esporádica, ya que los espacios para agencias los intereses gremiales

se dan por intermedio del Congreso» (PNUD, 2011, p. 325), lo que les permitió una directriz clara y firme a la hora de negociar.

La negociación de dicho acuerdo, sin embargo, tuvo poca flexibilidad en las condiciones que Estados Unidos planteó desde un principio, y Colombia aceptó importantes concesiones en temas sensibles de agricultura y propiedad intelectual; su disposición a ceder estuvo marcada, según López y Galán (2007, citados por Pérez y Novoa, 2007, p. 101), por la intención de Colombia de mantener la financiación de la política de seguridad democrática y las condiciones de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y de Erradicación de Drogas, ATPDEA.

Fue así como se perdieron ciertos instrumentos de protección del sector agropecuario colombiano que habían sobrevivido a la apertura económica de 1990, como, por ejemplo: aranceles variables para productos importantes (cereales, oleaginosas, lácteos, pollo, cerdo y azúcar), aranceles altos para productos sensibles (arroz, frijol y carne bovina), algunos apoyos directos a la producción y cuotas de importación favorables al país (Oxfam, 2013, p. 2). El TLC se centró entonces en la desgravación arancelaria de todos los productos, a tal punto que las mercancías estadounidenses llegaron a recibir trato nacional; el sostenimiento de los subsidios agrícolas que Estados Unidos ofrece a sus productores agrarios; la temporalidad limitada de las medidas de protección a productos sensibles; la intermediación comercial privada, reduciendo el papel del Estado a su mínima expresión; y la declaración de Estados Unidos como «nación más favorecida», lo que implica que si en una negociación posterior Colombia otorga concesiones mayores a un tercer país, automáticamente dichas reglas de juego se extenderán a Estados Unidos (Suárez Montoya, 2007, pp. 173-174).

Debido a estas condiciones del tratado, las campesinas y los campesinos se han visto forzados a competir en condiciones desventajosas, pues los productos importados de Estados Unidos mantuvieron los subsidios que reciben para su producción. En el 2012, por ejemplo, los agricultores estadounidenses recibieron cerca de 6.800 millones de dólares en subsidios a la producción, una cifra seis veces mayor a toda la inversión pública destinada a agricultura en Colombia en ese mismo año, que, según el MADR, se acercó a los 1.161 millones de dólares (Oxfam, 2013, p. 7).

Estas condiciones explican lo que Barberi Gómez (2015) evalúa de los primeros dos años del acuerdo para todo el sector agropecuario:

Mientras que en el primer año de vigor del Acuerdo las exportaciones agroindustriales crecieron solo en cerca de US\$ 6 millones, las importaciones de este tipo de productos se incrementaron en US\$ 451 millones, con lo cual la balanza agroindustrial registró un saldo negativo de US\$ 461 millones, desvirtuando, a pesar de solo ser el primer periodo de vigencia del Acuerdo, buena parte de las expectativas de los productores agroindustriales que confiaban en que con la liberación de las materia primas agropecuarias se abría un gran potencial para las exportaciones de sus productos. [... En general, y teniendo también en cuenta el segundo año de vigencia] mientras las exportaciones de productos agropecuarios tuvieron un incremento equivalente al 47 %, las importaciones crecieron más del 200 %.(Barberi Gómez, 2015, p. 25-27)

Específicamente en lo que se refiere a la economía campesina, algunos productos centrales en su producción y básicos en su dieta, se vieron gravemente afectados (tabla 1).

Tabla 1. Evaluación del riesgo al que se enfrentan los productos de economía campesina por la entrada en vigencia del TLC Colombia-EE.UU, 2012<sup>6</sup>

Producto	Indicador	Puntaje 2012-2014
Trigo	Indicador 1. Importaciones de productos de economía campesina	2
	Indicador 2. Importaciones de productos agroindustriales que usa como insumos los productos de economía campesina	2
	Indicador 3. Precios	2
Arroz	Indicador 1. Importaciones de productos de economía campesina	2
	Indicador 3. Precios	2
Lactosuero	Indicador 1. Importaciones de productos de economía campesina	2
	Indicador 3. Precios	2
Leche en polvo	Indicador 1. Importaciones de productos de economía campesina	2
	Indicador 3. Precios	2
Carne de pollo	Indicador 1. Importaciones de productos de economía campesina	2
	Indicador 3. Precios	2
Zanahoria	Indicador 1. Importaciones de productos de economía campesina	0
	Indicador 2. Importaciones de productos agroindustriales que usa como insumos los productos de economía campesina	2
	Indicador 3. Precios	2

6 Valores estimados por Barberi Gómez (2015) con la metodología de seguimiento a los productos de economía campesina en el marco del acuerdo del TLC Colombia-EE.UU. desarrollada en Barberi (2012), la cual tiene en cuenta 6 indicadores: 1) Cantidad importada de productos de economía campesina; 2) Cantidad importada de productos agroindustriales que utilizan como insumos productos de economía campesina provenientes de EE. UU.; 3) Precios CIF (incluye costo de seguros, transporte y arancel) de los productos de economía campesina importados de EEUU teniendo en cuenta si son menores o mayores a los precios CIF de sus principales competidores; 4) Cumplimiento de los cronogramas de desgravación; 5) Cumplimiento de contingentes de importación; y 6) Imposición oportuna de salvaguardias. Para calcular el nivel de riesgo a que se enfrentaron los productos de economía campesina, Barberi comparó los promedios de los seis indicadores en dos periodos: I) 2010, 2011 y 2012 y II) 2013 y 2014 y estableció una escala de 3 niveles de riesgo según si este es alto (2 puntos, color rojo), medio (1 punto, color amarillo) o bajo (0 puntos, color verde).

Producto	Indicador	Puntaje 2012-2014
Carne de cerdo	Indicador 1. Importaciones de productos de economía campesina	2
	Indicador 3. Precios	0
Maíz amarillo	Indicador 1. Importaciones de productos de economía campesina	2
	Indicador 3. Precios	0
Maíz blanco	Indicador 1. Importaciones de productos de economía campesina	1
	Indicador 2. Importaciones de productos agroindustriales que usa como insumos los productos de economía campesina	2
	Indicador 3. Precios	0

*Fuente:* Elaboración propia con base en Barberi Gómez (2015).

Esta realidad se reflejó en dos colosales manifestaciones sociales que tuvieron lugar en 2013 y 2014, adelantadas por campesinos de todo el país afectados por la imposibilidad de competir con los productos importados. Estas movilizaciones lograron la consolidación de la Cumbre Agraria Campesina, Étnica y Popular en 2014, que presentó un pliego unificado de reivindicaciones relativas no solo a la soberanía alimentaria y contra el TLC:

[También al] ordenamiento territorial del país, ligado a la reforma agraria y al reconocimiento de las diversas territorialidades de los sujetos agrarios, en particular la del campesinado puesto en desventaja en el marco normativo y la política pública. Asimismo [... puso sobre la mesa temas tan sensibles como] la política antidroga, la economía campesina, indígena y afrocolombiana, la política minero-energética, la garantía de derechos, la relación campo-ciudad y la paz. (Herrera-Jaramillo *et al.*, 2016, p. 174)

## «Todos por un Nuevo País»

El Plan Nacional de Desarrollo del segundo mandato de Juan Manuel Santos (2014-2018), se caracterizó por un cambio de tono en el discurso institucional sobre el sector rural. Posiblemente, debido al contexto en que se enmarca el Plan, que corresponde, por una parte, a las demandas sociales manifestadas en el multitudinario Paro Nacional Agrario de 2013 y, por otra, al impulso del Acuerdo de Paz entre el Gobierno y las FARC, cuyo primer punto fue la propuesta de una Reforma Rural Integral. A ello se suman

el reconocimiento internacional de la importancia de la agricultura familiar<sup>7</sup> por parte de la FAO en el año 2014 y los resultados que la Misión para la Transformación del Campo del Departamento Nacional de Planeación presentó en su informe *El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz* (DNP, 2015a), que reconoció el estado de marginalización en que se encuentran los campesinos respecto a los servicios del Estado.

La influencia de los procesos de reivindicación nacionales y de discusión internacionales se refleja en la referencia constante a la agricultura familiar y a los campesinos, en especial en el capítulo 7, titulado «Transformación del campo», que concentra la política agraria. Esto no significa, sin embargo, que las estrategias disten mucho de las que se plantearon e implementaron en los tres gobiernos anteriores respecto a la promoción de la productividad y la inclusión competitiva en mercados internacionales.

Así, en este documento:

Se plantea poner en marcha un plan de aprovechamiento de acuerdos comerciales buscando oportunidades reales y adecuando la producción agropecuaria conforme a estas. Para ello, se deben establecer instrumentos específicos que apoyen el aumento de la producción acorde a la demanda y en condiciones de calidad y cantidad, así como el mejoramiento de la escala productiva, asegurando el acceso y la permanencia en los diferentes mercados internacionales. (DNP, 2015b, p. 438)

La dotación de bienes públicos al campo, que también se promueve en la política, vincula el bienestar con dicha forma específica de producir:

La provisión de bienes y servicios públicos sectoriales posibilita el mejoramiento sostenido de la competitividad del sector agropecuario y sus empresarios, permitiendo mayor eficiencia de los sistemas productivos y asegurando que las actividades agropecuarias sean en efecto un motor de crecimiento económico y una fuente de riqueza para los productores agropecuarios. (DNP, 2015b, p. 434)

---

7 La *agricultura familiar* «en tanto forma productiva y campo más amplio de modalidad de producción (que engloba tanto a campesinos como a “familiares capitalizados”/ *farmers*) permite situar tanto a los productores no capitalizados, como a quienes despliegan su accionar socioeconómico en el marco de la lógica de acumulación de capital» (Hocsman, 2014, p. 4). En este sentido, el reciente reconocimiento a la agricultura familiar como concepto integrador, constituye una forma de olvidar o *superar* al sujeto social campesino y en este sentido a descampesinar las reflexiones y el análisis de la situación agraria.

No obstante, en el documento del Plan como tal no se desarrolló de forma específica el proyecto del Gobierno nacional para dinamizar la economía rural como se percibía en los tres Planes de Desarrollo anteriores, pues posiblemente se pretendía mantener un enfoque lo suficientemente abarcador como para lograr el consenso requerido para la aprobación de los Acuerdos de Paz.

En ese sentido, es importante reconocer que este Plan Nacional de Desarrollo pretendió apuntalar el proceso de restitución de tierras consignado en la Ley 1448 de 2011, planteando como uno de sus objetivos «Ordenar el territorio rural buscando un mayor acceso a la tierra por parte de los productores agropecuarios sin tierras o con tierra insuficiente, el uso eficiente del suelo y la seguridad jurídica sobre los derechos de propiedad» (DNP, 2015b, p. 423) a través de la recuperación de baldíos indebidamente ocupados, la extinción de dominio o la compra directa de predios.

Sin embargo, los alcances de la Ley 1448/2011 y de la implementación de las estrategias del Plan Nacional de Desarrollo respecto al acceso a tierras han sido muy limitadas, como lo manifestó el mismo Gobierno en el XIII Informe de Avance de la Política Pública de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto de julio de 2018, donde reconoció que el porcentaje de retornos y reubicaciones que efectivamente se habían logrado en cumplimiento de las órdenes judiciales de Restitución de Tierras, era de tan solo 0,2 % (Gobierno de Colombia, 2018, p. 351).

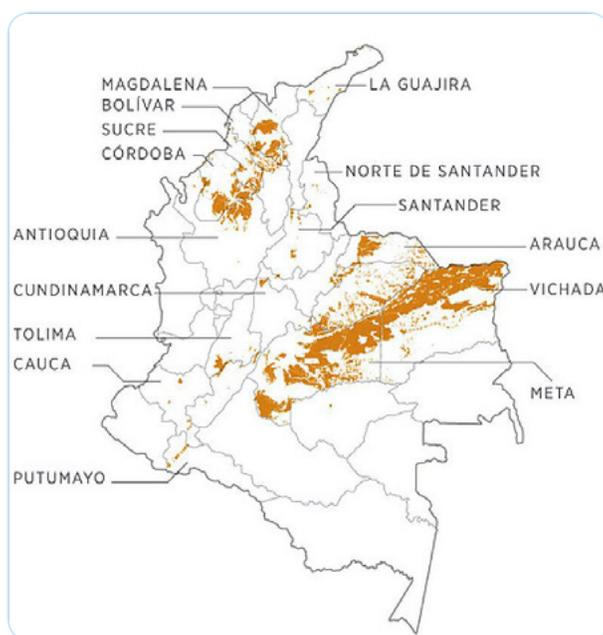
### **Zonas de interés de desarrollo rural, económico y social (Zidres)**

A las dificultades que las inequitativas relaciones de poder en los territorios han implicado en el acceso a la tierra por parte de productores que no la poseen, e incluso en la restitución a quienes la perdieron, se suma el hecho de que el gobierno de Juan Manuel Santos promovió una ley diametralmente opuesta en sus objetivos a la Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas y Restitución de Tierras) y a los Acuerdos de Paz.

La Ley 1776 de 2016, por la cual se crean y desarrollan las zonas de interés de desarrollo rural, económico y social, Zidres, tiene por objetivo fomentar proyectos productivos agrarios de gran escala, que deben «co-

responder a la internacionalización de la economía, sobre bases de alta competitividad» (art. 1, párr. 3), a través de la concesión de baldíos de la nación para uso de los potenciales inversionistas. El área que se aprobó que sea destinada a las Zidres (mapa 1) es de 7 millones de hectáreas (Consejo Nacional de Política Económica y Social [Conpes], 2018), cifra comparable con toda el área de tierra cultivada en Colombia que, según el Tercer Censo Nacional Agropecuario (Departamento Nacional de Estadística [Dane], 2016), es de 8,5 millones de hectáreas en total.

**Mapa 1.** Área potencialmente destinable a Zidres



*Fuente:* Consejo Nacional de Política Económica y Social (2018, p. 48), con datos de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA, 2018).

Si partimos del hecho de que el 0,5 % de los propietarios de explotaciones agropecuarias concentran hoy en día por lo menos el 68 % del área productiva rural en predios de más de 500 ha, y de que las condiciones de la producción a gran escala solo les permite a ellos acceder a estas tierras baldías que el Estado ha puesto a disposición, a todas luces, la Ley Zidres es de contrarreforma, pues, si bien la propiedad de la tierra no podrá pasar a manos de los grandes empresarios que lideren los proyectos productivos,

excluirán esas áreas de las disponibles para la restitución y distribución de tierras entre los campesinos y, peor aún, podrá ser la causa de nuevos desplazamientos en zonas que, según los criterios de la ley, constituyan tierras necesarias para proyectos de «conveniencia nacional».

Más aún, como señala Álvaro Torres-Mora en su estudio sobre las Zidres desde la perspectiva de la acumulación por desposesión, lo que resulta más preocupante es que los ejercicios de identificación de las áreas potencialmente destinadas a Zidres que ha adelantado la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios, UPRA:

...ubican a la mayoría de estas en la región de la Altillanura, en donde se han verificado expansiones de los cultivos de soya, palma de aceite y caña de azúcar, muchas veces de manera ilegal, tal y como lo determinó la Contraloría General de la República (2014). Así las cosas, las Zidres pueden legalizar unas explotaciones que antes eran controvertidas, garantizando así la seguridad jurídica sobre inversiones agropecuarias que acaparan tierras destinadas a reforma agraria. (Torres Mora, 2020, p. 36)

Al parecer, la polémica generada por el fomento directo de las Zidres, ha llevado al gobierno de Iván Duque, sucesor de Juan Manuel Santos, a revivir una figura consignada en la Ley 160 de 1994: las denominadas *zonas de desarrollo empresarial*, ZDE. En el Acuerdo 028 del 18 de diciembre de 1995 del Incora (Instituto Colombiano de la Reforma Agraria), que reglamenta los criterios de selección de las ZDE, estas se definen así:

Las áreas donde se encuentren establecidos, o puedan establecerse predios en condiciones de óptima y eficiente explotación económica, uso adecuado de los recursos naturales y con sostenibilidad ambiental, que generen empleo en el municipio y cuya fragmentación implique deterioro en los volúmenes actuales o potenciales de producción, unidades de empleo y generación de ingreso, serán adoptadas como zonas de desarrollo empresarial, con el fin de promover y proteger el capital privado.

Por tanto, ahora le corresponde a la Agencia Nacional de Tierras definir las condiciones en que los baldíos de la nación pueden adjudicarse a empresarios bajo la figura de las ZDE.

## Resistencia del campesinado

### Reivindicación de su derecho a existir como sujeto social

Como veíamos en la revisión de la política agraria, las comunidades campesinas se enfrentan a importantes fuerzas desarticuladoras provenientes tanto del Estado como del mercado corporativo, que tienen que ver con su subordinación política y su explotación económica. En ese contexto, el campesinado se ve enfrentado a su propia persistencia, debido a la imposición de un régimen alimentario que lo reduce a fuerza laboral, negando así su identidad cultural y el valor del patrimonio biocultural que conserva. Las grandes corporaciones que hoy manejan el sistema alimentario mundial y los Estados que las apuntalan a través de sus políticas públicas configuran en la práctica relaciones de explotación sobre la naturaleza y sobre los campesinos, quienes, por necesidad, se integran al sistema desde una posición subordinada.

Por consiguiente, el discurso de los derechos se vuelve central y hace parte de la forma en que el campesinado busca reivindicaciones, de manera que la lucha por sus derechos constituye un marco que lo estructura como sujeto social y le da agencia. Así, por ejemplo, alrededor de la Declaración Interna de los Derechos de los Campesinos que La Vía Campesina<sup>8</sup> estableció en 2008, el movimiento social campesino mundial fortaleció su trabajo de reivindicación de sus derechos a la tierra y el territorio, a los medios de producción agrícola, a definir los precios y mercado de su producción y a la diversidad biológica, entre otros, con tal persistencia y fuerza, que el 30 de octubre de 2018 lograron un reconocimiento institucional global en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y otras Personas que Trabajan en Zonas Rurales.

Para Claeys (2015), las ventajas del marco de los derechos se evidencian, por una parte, en la integración de múltiples ideologías políticas y afiliaciones culturales y, por otra, en la definición de claros límites entre lo justo y lo injusto, muy importantes para el activismo. Siguiendo a Patel

---

8 Movimiento social global que reúne alrededor de 182 organizaciones y doscientos millones de campesinos y campesinas de 81 países. Para mayor información sobre este movimiento, puede consultarse su sitio web: <https://viacampesina.org>

(2009), hablar de los derechos es también una forma de hablar de los privilegios y de hacer explícitas tanto las inequidades del sistema en general, como las del régimen alimentario corporativo en particular.

En Colombia, la lucha por el reconocimiento de los derechos del campesinado, que es en esencia una lucha por su reconocimiento como sujetos sociales, ha significado un batallar constante que, lejos de aligerarse, cada vez parece ser más pesado por la carga histórica no resuelta. Así nos lo muestra Leila Celis (2018) en su recorrido por la historia de las luchas campesinas en el país: a la lucha secular por la tierra que venía gestándose desde el periodo republicano y se consolidó en las primeras décadas del siglo XX, se sumó en la década de 1960 un reclamo por atención del Estado en forma de servicios. Dada la arremetida violenta contra el movimiento campesino del país entre 1970 y 1990, a estas dos luchas por derechos básicos para persistir, se sumó el reclamo por el derecho mismo a existir, por el derecho a la vida<sup>9</sup>.

A partir de la década de 1990, el campesinado debió enfrentar un emba-te más: el modelo extractivista neoliberal, que se desenvuelve bajo la lógica de un capital transnacional que no tiene especial interés en contribuir a los territorios que explota y que no encuentra mayores restricciones por parte de los Estados. Según Celis (2018), la arremetida de los megaproyectos extractivos ha despertado nuevamente la reivindicación campesina de su territorio, bajo la premisa de la protección de los bienes comunes, y de su identidad, asociada a sus prácticas culturales, económicas, organizativas y políticas.

Es así como se han complejizado las reivindicaciones del campesinado, respondiendo a tres injusticias históricas: su discriminación socioeconómica, su desconocimiento como sujeto social y la represión de su movilización y participación (Güiza Gómez *et al.*, 2020). Dichas reivindicaciones se hicieron

---

9 Entre 1980 y 1990, en Colombia se presentaron 328 masacres, que estuvieron concentradas en Santander (24,39 %) y Antioquia (23,48 %). Los perpetradores fueron, en su mayoría, grupos paramilitares (44,5 %). Durante esta década también fue recurrente el desplazamiento forzado del campesinado como estrategia de ruptura social y desarticulación comunitaria asociado especialmente al avance progresivo del narcotráfico y el paramilitarismo (Güiza Gómez *et al.*, 2020, p. 131, con datos del Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013; 2015). A modo de ejemplo, solo en el Magdalena Medio más de 3.000 miembros de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos, ANUC, fueron asesinados y 17 asociaciones campesinas municipales resultaron aniquiladas por la represión (Celis, 2018, p. 84).

explícitas en el Mandato Agrario de 2003, que recogió la lucha de la movilización campesina de los noventa que encabezaban el Coordinador Nacional Agrario (1997) y el Consejo Nacional Campesino (1999), que, junto a otras organizaciones, participaron en el Congreso Nacional Agrario de 2003. Ahí el campesinado exigió respeto al derecho a la vida, a la tierra y el territorio como «parte fundamental de la vida y la cultura de los pueblos y las comunidades rurales», a vivir de la producción agropecuaria «sin supeditarse a las transnacionales ni a los grupos financieros ni a los latifundistas», a la «recuperación y mantenimiento del equilibrio de los agroecosistemas y ecosistemas atendiendo al manejo sano de suelos y aguas que garantice su calidad y renovabilidad», al reconocimiento político del campesinado y de las condiciones específicas de las mujeres campesinas, indígenas y afrodescendientes, y reiteró la exigencia de una solución política al conflicto social y armado (Congreso Nacional Agrario, 2003).

Una década más adelante, y como resultado de la multitudinaria movilización expresada en los paros nacionales agrarios de 2013 y 2014, el Coordinador Nacional Agrario (CNA), las Dignidades Agrarias, la Mesa de Interlocución Agraria (MIA), el Congreso de los Pueblos, la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), el Proceso de Comunidades Negras, la Marcha Patriótica, la Federación Nacional Sindical Unitaria Agropecuaria (Fensuagro), la Mesa de Unidad Agraria (MUA), la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina (Anzorc), la Asociación Campesina Popular, entre otras organizaciones sociales y populares, celebraron la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular de 2014, donde se consolidó un Pliego Único Nacional de exigencias y una Mesa Única de Negociación. A pesar de haber declarado en un principio «el tal paro no existe», el presidente Juan Manuel Santos se vio obligado a reconocer a la Cumbre Agraria a través del Decreto 870 de abril de 2014, donde se estableció una Mesa Única de Participación y Concertación entre el Gobierno Nacional y la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular.

Hoy en día, el panorama de la posición del gobierno de Iván Duque frente al campesinado es especialmente desoladora, porque no ha manifestado voluntad política de atender su precaria situación económica, de reconocerlo como sujeto social de derechos<sup>10</sup>, ni de respetar su par-

---

10 De una forma simbólica contundente, absteniéndose de votar a favor de la Declaración sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales, en la Asamblea General de Naciones Unidas donde aquella se aprobó.

ticipación política, cumpliendo, de la forma más restringida posible, las exigencias del Acuerdo de Paz y de las leyes ya establecidas sobre la identificación demográfica de la población campesina, la formulación de una política pública específica para el campesinado, y la interlocución permanente con los campesinos y campesinas y sus organizaciones, a través de la Mesa Única de Participación y Concertación. No obstante, el panorama desde las dinámicas sociales y comunitarias es, por el contrario, muy alentador: el movimiento social campesino está unido, activo, y lidera importantes procesos de reivindicación de sus territorios y sus formas de vida, y buena parte de la sociedad colombiana valora hoy más que nunca, en tiempos de pandemia, contar con manos laboriosas y solidarias que ofrecen alimento y cuidan los bienes comunes que hacen también posible la vida de los demás.

## Conclusión

La empresarización del campo en la política agraria ha sido una apuesta por la concentración del apoyo estatal en la producción agropecuaria de tipo empresarial<sup>11</sup> destinada a exportación, cuya esperanza es posicionar productos en el mercado mundial, en la medida en que el país aproveche sus ventajas competitivas y comparativas. Para que la producción sea efectivamente rentable, el Estado debe garantizar, como lo señalan Cajamarca y Tobón (2018):

Un entorno que promueva la inversión privada y la incorporación de estándares empresariales en la ruralidad [...con el fin de] establecer dinámicas productivas que generen impactos positivos en la productividad agropecuaria, el cuidado del medioambiente y el progreso social de los habitantes del campo colombiano. (Cajamarca y Tobón, 2018, p. 53)

Desde la perspectiva de la política agraria, el campesinado pasó de ser un usuario de los programas estatales de modernización del campo a ser, por una parte, un cliente potencial de los productos y servicios que ofrece la empresa privada y que aún continúan siendo de revolución verde, y por otra, un potencial productor empresarial en la medida en que

---

11 Cuyo fin principal es la generación de lucro, para lo cual debe tener una «capacidad fuerte de gestión en el mercado, [...] unas estrategias claras que le den sostenibilidad a sus propósitos [...] y un uso de las tecnologías necesarias para lograr una mayor productividad y competitividad» (Solarte, 2011, p. 16).

logre acomodarse a las condiciones del mercado. Para el Estado, en palabras de Ana Cristina Moreno, presidenta de la Agencia de Desarrollo Rural, pronunciadas en el conversatorio «Los jóvenes crean futuro para el campo colombiano»:

El sueño y el reto no es ser campesinos; en Colombia la nueva definición de ese sueño es ser **emprendedores del campo**, y ahí es donde queremos enfocar toda la oferta institucional [...] necesitamos entender que un campesino hoy es un emprendedor del campo [...] si uno mira países desarrollados, uno encuentra agricultores de esos países que ni siquiera tocan la tierra, que ya están hablando de desarrollos con biotecnología y otros, que nos tienen que motivar precisamente desde el campo, desde la innovación, desde la tecnología, precisamente a que ese sea el camino de la nueva agricultura de nuestro país (Agencia de Desarrollo Rural, 2020, min. 81:26-82:24).

El campesinado, sin embargo, constituye un sujeto social en cuanto colectivo con identidad propia que se define de acuerdo con el lugar que ocupa en la sociedad y en el espacio simbólico, y que está adscrito a un proyecto político construido en un movimiento dialéctico entre la acción y el pensamiento, que conecta procesos históricos, presentes y futuros (Alonso y Sandoval, 2012, p. 5).

La identidad campesina, por cuya reivindicación se lucha hoy en día en movimientos sociales mundiales, ha sido ocultada en la política agraria tras la reducción del campesinado a un agente económico denominado *pequeño productor o productor familiar*. Los aspectos simbólicos de las relaciones sociales y de los vínculos de las comunidades campesinas con los territorios que habitan se tratan muy tangencialmente en los documentos revisados. Sin embargo, dada la clara instrumentalización del Estado hacia el beneficio de las élites colombianas a través de la historia, la lucha campesina no debe reducirse a la exigencia de un espacio en la legislación y en la política agraria, sino que puede fortalecerse en los vínculos sociales y comunitarios dinamizadores de proyectos de bienestar y buen vivir, posibles a pesar de la estructura institucional estatal dominante.

## Referencias

- Agencia de Desarrollo Rural Colombia. (2020, 11 de agosto). Conversatorio «Los jóvenes crean futuro para el campo colombiano» [video]. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=GSDKsv1Jd6k>
- Alonso, J. y Sandoval, R. (2012). *Sujeto social y antropología: despliegue de subjetividad como realidad y conocimiento*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales. Recuperado de: [http://conceptos.sociales.unam.mx/conceptos\\_final/480trabajo.pdf](http://conceptos.sociales.unam.mx/conceptos_final/480trabajo.pdf)
- Barberi Gómez, F. (2015). *Efectos del TLC Colombia - EE. UU sobre el agro: las cifras*. Planeta Paz; Oxfam.
- Barberi Gómez, F. (2012). *Estrategia de seguimiento de los efectos del TLC Colombia-Estados Unidos en la economía campesina*. Oxfam.
- Cajamarca, R. y Tobón, S. (2018). *El agro empresarial y la agroindustria: caminos para el progreso, la inclusión social y la sostenibilidad*. Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga; Sociedad de Agricultores de Colombia.
- Celis, L. (2018). *Luchas campesinas en Colombia (1970-2016): resistencias y sueños*. Desde Abajo.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2013). *Base de datos de Masacres de 1980-2012*. [http:// www.centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/informeGeneral/basesDatos.htm](http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/informeGeneral/basesDatos.htm)
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2015). *Una nación desplazada. Informe nacional de desplazamiento forzado en Colombia*. [http:// www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2015/nacion-desplazada/una-nacion-desplazada.pdf](http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2015/nacion-desplazada/una-nacion-desplazada.pdf)
- Claeys, P. (2015). Food sovereignty and the recognition of new rights for

peasants at the UN: a critical overview of La Via Campesina's rights claims over the last 20 years. *Globalizations*, 12(4), 452-465. <https://doi.org/10.1080/14747731.2014.957929>

Congreso Nacional Agrario. (2003). *Mandato Agrario*. [http://www.mamacoca.org/FSMT\\_sept\\_2003/es/lat/mandato\\_agrario.htm](http://www.mamacoca.org/FSMT_sept_2003/es/lat/mandato_agrario.htm)

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2018, 7 de febrero). Áreas de referencia como insumo para la identificación de las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres) (Documento Conpes 3917).

Contraloría General de la República. (2014, febrero). *Informe de actuación especial. Instituto Colombiano de Desarrollo Rural-Incoder. "Acumulación irregular de predios baldíos en la altillanura colombiana" (Año 2012)* (CGR-CDSA No. 688). <http://www.observatoriodeltierras.org>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2016). *3er Censo Nacional Agropecuario. Tomo 2: Resultados*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/agropecuario/censo-nacional-agropecuario-2014>

Departamento Nacional de Planeación (2003). *Hacia un Estado comunitario*. Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006.

Departamento Nacional de Planeación (2007a). *Estado comunitario: desarrollo para todos*. Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.

Departamento Nacional de Planeación (2007b). *Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional* (Documento Conpes 113).

Departamento Nacional de Planeación (2011). *Prosperidad para todos*. Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014.

Departamento Nacional de Planeación (2015a). *El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz*. Misión para la Transformación del Campo.

Departamento Nacional de Planeación (2015b). *Todos por un Nuevo País*. Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.

Fajardo Montaña, D. (2002). *Tierra, poder político y reforma agraria y rural* (Cuadernos de Tierra y Justicia n.º 1). Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos.

- Forero, J. (2003). *Economía campesina y sistema agroalimentario en Colombia: aportes para la discusión sobre seguridad alimentaria*. Bogotá: Universidad Javeriana.
- Gobierno de Colombia (2018, julio). *XIII Informe de avance de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto*.
- Güiza Gómez, D. I., Bautista, A., Malagón, A. M. y Uprimny, R. (2020). *La constitución del campesinado: luchas por reconocimiento y redistribución en el campo jurídico*. Bogotá: Editorial Dejusticia.
- Herrera-Jaramillo, M., Méndez, Y., Tobón, G., y Sierra, A. (2016). *Ni pequeño productor, ni agricultor familiar, soy campesino*. En: Dime qué Paz quieres y te diré qué campo cosechas: reflexiones sobre lo rural en los diálogos de La Habana, 149-177. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Hocsman, L. (2014). Agricultura familiar y descampesinización. Nuevos sujetos para el desarrollo modernizante. *Perspectivas Rurales Nueva Época*, 13(25), 11-27.. 11-27.
- Instituto Colombiano Agropecuario y Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.(2003). *Plan Nacional de Protección a la Producción Agropecuaria*.
- Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (1995). *Acuerdo 028 del 18 de diciembre de 1995. Por el cual se adoptan los criterios metodológicos que permitan identificar, delimitar y seleccionar las Zonas de Reserva Campesina y las de Zonas de Desarrollo Empresarial, se establece el procedimiento para su concertación y señalamiento y se dictan otras disposiciones*.
- Ley 160 de 1994 (3 de agosto). Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones. Congreso de Colombia. Diario Oficial 41.479.
- Ley 1448 de 2011 (10 de junio). Por la cual dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. Congreso de Colombia. Diario Oficial 48.096.

- Ley 1776 de 2016 (29 de enero). Por la cual se crean y se desarrollan las zonas de interés de desarrollo rural, económico y social, Zidres. Congreso de Colombia. Diario Oficial 49.770.
- Mondragón, H. (2002). *Colombia: o mercado de tierras o reforma agraria*. Asociación Nacional de Usuarios Campesinos-Unidad y Reconstrucción Fensuagro. [http://www.espaciocritico.com/sites/all/files/artcls/a0329\\_mndrgrn\\_01tierra.pdf](http://www.espaciocritico.com/sites/all/files/artcls/a0329_mndrgrn_01tierra.pdf)
- Oxfam. (2013, 5 de diciembre). *Expectativas frustradas: el sector campesino, claro perdedor tras el primer año del TLC entre Colombia y Estados Unidos*. (Oxfam Media Briefing Ref: 008/2013). <http://hdl.handle.net/20.500.12324/11504>
- Patel, R. (2009). What does food sovereignty look like? *Journal of Peasant Studies*, 36(3), 663-706.
- Pérez, O. y Novoa, E. (2007). *El TLC Colombia – Estados Unidos y los derechos de los pueblos indígenas*. En O. L. Pérez (Ed.), *TLC y pueblos indígenas: entre el saqueo y la resistencia* (pp. 96-140). Centro de Cooperación al Indígena; Organización Indígena de Antioquia
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.(2011). *Colombia rural. Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011*. [http://hdr.undp.org/sites/default/files/nhdr\\_colombia\\_2011\\_es\\_low.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/nhdr_colombia_2011_es_low.pdf)
- Rodríguez Raga, M. (2008). *Apoyo a Alianzas Productivas*. Gerencia del Proyecto, mayo 2001 junio 2008. (Informe final). [http://observatorio.misionrural.net/documentos/doc\\_interes.%20memorias%20fase%20I.pdf](http://observatorio.misionrural.net/documentos/doc_interes.%20memorias%20fase%20I.pdf)
- Sánchez, A. (2009). *Sociología rural: el nuevo campesino entre la globalización y la tierra prometida*. Asociación Latinoamericana de Sociología.
- Sentencia C-644 de 2012. Corte Constitucional de Colombia.
- Solarte, G. (2011). *Asociatividad, empresarización y pactos territoriales: claves del desarrollo de los territorios rurales*. Corporación Latinoamericana Misión Rural.
- Suárez Montoya, A. (2007). *El modelo agrícola colombiano y los alimentos en la globalización*. Aurora.

- Torres Mora, A. G. (2020). Acaparamiento de tierras y acumulación por desposesión en Colombia. El caso de las Zonas de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres). *Forum. Revista Departamento de Ciencia Política*, (17), 7-42. <https://doi.org/10.15446/frdcp.n17.79676>
- Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura, 3 de noviembre de 2001. <http://www.fao.org/plant-treaty/overview/texts-of-the-treaty/es/>



# TÉCNICA Y ESPACIALIDAD AGRARIA EN COLOMBIA (1950-1980)



*Sandra Patricia Santos Cárdenas<sup>1</sup>*

## Resumen

Esta investigación analiza los cambios en la espacialidad productiva agrícola en Colombia desde 1950 hasta 1980. Para ello, se utilizaron los elementos analíticos del cambio técnico. Se muestran los patrones de la relación entre concentración de la producción agrícola en la zona andina y la intensidad en el uso de paquetes tecnológicos y acceso a programas de extensión tecnológica, los cambios en la política pública de transferencia tecnológica agrícola y la institucionalidad de investigación nacional que refuerzan cambios espaciales productivos, en particular durante la última década del periodo estudiado.

## Introducción

El papel del cambio técnico en la transformación agrícola se ha estudiado desde diversos enfoques. Entre ellos encontramos estudios sobre su incidencia en la competitividad sectorial, como un elemento fundamental para la inserción de la economía nacional en la economía global. Otros conciben el cambio técnico como una vía modernizante que niega o traduce el conocimiento producido por las comunidades. Algunas de estas corrientes perciben, implícita o explícitamente, el cambio técnico como una fuerza modernizadora (Boserup, 1981).

---

1 Economista, magíster en Biociencias y Derecho, doctoranda en Historia, Universidad Nacional de Colombia.

En este texto veremos cómo, en el caso colombiano, el cambio técnico se ha adaptado a las estructuras productivas y a las relaciones de clase ya existentes. Por ello, la simplificación *modernizadora* es limitada y no da cuenta de las múltiples transformaciones y su alcance. Los cambios operados pueden considerarse en términos espaciales y territoriales. Podemos identificar periodos de relocalización de actividades que han concentrado las mejoras productivas relacionadas con la incorporación de conocimiento proveniente de estructuras tecnocientíficas. Esta movilidad le ha dado forma a la diferenciación técnica y productiva regional que hoy presenta el territorio colombiano.

Esta investigación describe las transformaciones ocurridas en la agricultura colombiana en el periodo 1950-1980, teniendo como eje de análisis el lugar que ha ocupado el cambio técnico en ellas. Se trata de un análisis de la transformación de la espacialidad agrícola como un «espacio social» y de «producción de la naturaleza», en los términos planteados por Smith y O’Keefe (2006), es decir, como las relaciones sociales que transforman la naturaleza en un periodo específico. En ese orden de ideas, se analizará la evolución y adaptación del aparato científico agrícola colombiano y de la técnica aplicada, a fin de constatar el carácter de las transformaciones en las relaciones de producción y en las transformaciones espaciales y territoriales.

Se describe el desarrollo del aparato científico agrícola colombiano, incluyendo en este la formación endógena de habilidades científicas, la institucionalización de las actividades de investigación y la relación entre la investigación y la extensión, a la vez que se presentan los cambios en la espacialidad agrícola.

El análisis de estos elementos involucra la incidencia de la política científica exterior de los Estados Unidos, dada su constante presencia en este proceso, y las transformaciones productivas más relevantes operadas en la economía agraria colombiana. Esto último, teniendo en cuenta que el propósito del cambio técnico, al menos en el periodo inicial de análisis, consistía en el incremento de la productividad por la vía de la modernización productiva.

## Del conocer para transformar al conocer y transformar para controlar

Las sociedades humanas han desarrollado diversas formas para satisfacer sus necesidades. En medio de este proceso, los seres humanos no solo han establecido relaciones entre ellos, además, se han transformado a sí mismos y al ambiente que los rodea, es decir, organizados colectivamente, han intervenido la naturaleza a través de la verdadera relación histórica de la naturaleza con el hombre: el trabajo (Smith y O'Keefe, 2006).

A medida que las sociedades humanas logran excedentes mayores, también amplían la base sobre la cual puede crecer la población, complejizando las relaciones sociales, especializando tareas y creando las instituciones necesarias para viabilizar dicho proceso (Mazoyer y Roundart, 2006).

La división del trabajo es uno de los productos más sobresalientes de la generación de excedente. La complejización de las relaciones sociales permite a las sociedades humanas conocer de manera más sistemática las formas de intervenir la naturaleza. Esta es la actividad creadora del espacio humano. Al mismo tiempo que se amplía la comprensión sobre el comportamiento, los ciclos y los tiempos, se especializa su conocimiento y se transforma la manera en que el hombre se concibe en la naturaleza y a ella misma. Para el caso que aquí nos compete, la división del trabajo es clave para comprender las diferenciaciones y vínculos entre la agricultura y la industria, el campo y la ciudad, el científico y el campesino. La especialización en ese sentido ha alcanzado mayores niveles de diferenciación espacial. Como se muestra más adelante, en la sociedad contemporánea la producción de conocimiento científico-técnico ha llegado a niveles de división internacional de sus tareas.

El papel ocupado por el aparato científico-técnico colombiano en esta especialización es, en buena medida, el de receptor, adaptador y difusor de los nuevos conocimientos importados. Así, la capacidad de intervenir la naturaleza a través de *conocimiento de punta* está cada vez más mediada por las redes internacionales de intercambio de una *mercancía conocimiento*. Por consiguiente, las nuevas formas de intervenir la naturaleza, las concepciones y enfoques sobre cómo hacerlo y las adaptaciones productivas que ello implica son el resultado del reacomodamiento y dinámica del capital a escala mundial.

## Referencias

- Ardila J., Trigo, E., Torres, R., Piñeiro, M. y Rincón, A. (1980). Sistemas nacionales de investigación agropecuaria en América latina. Análisis comparativo de los recursos humanos en países seleccionados. El caso del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA). Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, OEA.
- Cardona, C. y López, J. (1963, mayo). *Reseña sobre la División de Investigaciones Agropecuarias*, DIA. Ministerio de Agricultura.
- Chaparro, Á. (1959). *Un estudio de la educación agrícola universitaria en América Latina*. Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas.
- Chaparro, F, Montes, G., Torres, R., Balcázar, A. y Jaramillo, H. (1982). Prioridades de Investigación y Asignación de Recursos en la agricultura: el caso de Colombia. *Revista de Planeación y Desarrollo*, 6.
- Bejarano J. (1988). Las técnicas agropecuarias en el siglo XX. En J. A. Ocampo (Comp.), *Historia económica de Colombia* (pp. 173207). Fedesarrollo; Siglo XXI.
- Boserup, E. (1981). *Population and technological change: a study of long term trends*. University of Chicago Press.
- Ley 81 de 1960 (22 de diciembre). Reorgánica del Impuesto sobre la Renta. Congreso de Colombia. Diario Oficial 30412.
- Mazoyer M y Roundart L. (2006). *A history of world agriculture: from the Neolithic age to the current crisis*. Monthly Review Press.
- Meillaseoux C. (1979) Modalidades históricas de la explotación y la sobre explotación del trabajo. *Revista Estudios Rurales Latinoamericanos*, 2(2).

- Misas G. y Henao M. (1986). *Agricultura y cambio técnico*. Centro de Investigaciones para el Desarrollo; Universidad Nacional de Colombia.
- Nelson, R, Schultz, T. P. y Slighton, R. L. (2008). Cambio estructural en una economía en desarrollo. Problemas y perspectivas de Colombia (A. Supelano, Trad.). Universidad Externado de Colombia. (Original publicado en 1970)
- Santos, M. (1986). Espacio y capital: el medio científico-técnico. En *Espacio y método* (Geo Crítica: Cuadernos Críticos de Geografía Humana, año 12, n.º 65). <http://www.ub.edu/geocrit/geo65.htm#capital>
- Smith, N. y O'Keefe, P. (2006). Geography, Marx and the concept of nature. *Antipode*, 12(2), 30-39. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8330.1980.tb00647.x>
- Stakman E. C., Bradfield, R. Mangelsdorf, P. C. (1969). Campañas contra el hambre (R. Castillo Dibildox, Trad.). Uteha. (Original publicado en 1967)
- Trigo, E., Piñero M. y Ardila, J. (1981). *La generación tecnológica agrícola en América Latina: bases para una política tecnológica*. Instituto Iberoamericano de Cooperación para la Agricultura; Programa de Promoción del Trabajo, Arraigo y Abastecimiento Local.

## Una aproximación al cambio técnico en la agricultura colombiana

### Los antecedentes

Hasta 1940, la implementación de planes para garantizar el abastecimiento de soluciones tecnológicas para la modernización de la agricultura fue poco sistemática y siempre relacionada con esfuerzos coyunturales, como un mecanismo para responder a fluctuaciones del abastecimiento en el comercio internacional. Por otro lado, tales esfuerzos por formalizar e institucionalizar la estructura de servicios agrícolas fueron el resultado de recomendaciones de misiones extranjeras, como la de Neumoustier en 1917, que dieron forma al aparato científico técnico colombiano. De tal manera que la instalación de granjas experimentales fue uno de los primeros intentos de adaptar el modelo norteamericano a las condiciones colombianas.

Como antecedentes de las transformaciones institucionales, al inicio del periodo analizado en este texto, hubo dos elementos claves: 1) la existencia de una masa de expertos capaces de aplicar y orientar los planes de transformación técnica y 2) las transformaciones institucionales y administrativas para llevar a cabo dichos planes. El primer elemento estuvo marcado por el regreso al país de los estudiantes formados en programas de posgrados en el exterior; el segundo, por la reorganización y reestructuración del Ministerio de Agricultura.

Ambos elementos culminan con la formación de la Oficina de Investigaciones Especiales (OIE) en 1950. Buena parte de las tareas desarrolladas por esta oficina giraban en torno a un acuerdo con la Fundación Rockefeller (Cardona y López, 1963), que marcaría el inicio del proceso de cooperación de esta entidad para la formación del aparato científico agrícola y la implementación de programas de transformación productiva, a través de la incorporación de procesos técnicos y productivos. Cabe anotar que Colombia no fue la única nación receptora de esta colaboración. El programa piloto se desarrolló en México desde 1943, y más tarde se replicó en Colombia, Ecuador, Chile y la India<sup>2</sup>.

---

2 Este proceso está ampliamente documentado en el libro *Campañas contra el hambre* (Stakman *et al.*, 1967/1969).

Parte del esquema replicado consistía en fortalecer las *estaciones experimentales*. En el caso de Colombia, si bien estas ya existían, fue a partir de esta cooperación que adquirieron un papel más regular en la política de cambio tecnológico en la agricultura. Así, en 1952, se creó la granja agrícola experimental de Tibaitatá.

## Razones para la modernización y el cambio espacial

En un contexto marcado por el impulso de la industrialización por sustitución de importaciones, ISI, y por el desabastecimiento del mercado local de alimentos, la estructura económica local desarticulada y la ampliación de las ciudades. La política de investigación agrícola retomó de nuevo su papel como dinamizadora del crecimiento productivo, y las estaciones experimentales dieron lugar a una cantidad considerable de semillas mejoradas y, a la vez, se fomentó la producción de fertilizantes y abonos asociados a la producción de petróleo.

Una muestra de esta política de fomento fue la Ley 81 de 1960, que otorgaba exenciones a la industria de fertilizantes, acompañadas de presiones fiscales para que los propietarios de la tierra la destinaran a usos productivos y con mayor eficiencia, por ejemplo, la implementación de las soluciones tecnológicas y la maquinaria importada con los recursos provenientes del incremento de los precios del café.

La política de cambio tecnológico transformó el paisaje productivo nacional. Particularmente en las tierras planas, el uso de la tierra fue desplazándose de manera acelerada hacia la agricultura comercial, y uno de los rasgos característicos de este proceso de modernización fue la ampliación de la brecha técnica entre los agricultores empresariales, especializados en materias primas para la industria y los campesinos que producen alimentos básicos.

De este fenómeno da cuenta Bejarano (1988), quien documenta cómo durante la década de 1960:

La mecanización seguía concentrándose en las tierras planas de agricultura comercial: del total de tractores disponibles, 3.080 (20 % del total) se encontraban en Valle del Cauca, 2.203 en Tolima, 1.599 en Cundinamarca y 1.034 en el departamento del Magdalena, es decir cerca del 60 % del total de tractores se encontraban en estas cuatro regiones a las que seguiría Bolívar, Córdoba, Cauca, Huila y Meta. (p. 291)

Para finales de los 70, la tasa de uso de tractores en estas regiones era comparable a las registradas en Estados Unidos, la Unión Soviética y Australia. El incremento en el uso de maquinaria agrícola se impulsó a través del crédito interno con la Caja Agraria, y más tarde con el Incora, pero otro factor importante fue la relación favorable entre los precios de la maquinaria y los precios de los bienes agrícolas.

## **Formación de los ejércitos de las campañas contra el hambre: el papel de la Fundación Rockefeller en la lucha contra el campesinado**

En cuanto a la relación entre técnica y espacio podríamos afirmar que la etapa actual del capitalismo se caracteriza por la aplicación más funcional de la ciencia, convertida en técnica, al proceso productivo, a tal punto que se puede decir que hoy el aparato científico opera como una fuerza productiva. Este hecho es analizado por Santos (1986) así:

A lo largo de la historia se han sucedido diversas civilizaciones que, en distintos lugares, mostraron una notable capacidad de dominio de la naturaleza a través de las técnicas que descubrieron y perfeccionaron. Tal sucesión no implica necesariamente herencia, sino, frecuentemente, recreación. Se trató de una sucesión sin continuidad, ni relación de dependencia.

Con el sistema capitalista comienza el proceso de unificación de las técnicas, aunque, según los lugares, la diversidad de su uso continuase siendo llamativa. El hecho de que los intereses de capital fuesen haciéndose paulatinamente más universales condujo igualmente a que el perfeccionamiento técnico pudiese ser más rápido, y el uso de técnicas prestadas más extendido.

Las campañas de *ayuda, fomento, transferencia*, etc. han sido un mecanismo utilizado para la mayor articulación a la división internacional del trabajo de las economías del tercer mundo. Para el caso de la agricultura colombiana, y con el fin de viabilizar y dirigir la incorporación de soluciones tecnológicas agrícolas que redundaran en mayores niveles de productividad, se creó la División de Investigaciones Agropecuarias (DIA) en 1955.

Este programa focalizó sus esfuerzos en los cultivos de maíz, trigo, frijol, cebada, pastos, avena, arroz y papa. La DIA se haría cargo de los pro-

gramas de investigación de la OIE tras la finalización del convenio con la Fundación Rockefeller en 1956, a pesar de lo cual algunos técnicos norteamericanos continuaron prestando asesoría, esta vez en una nueva modalidad de cooperación que permitía que técnicos colombianos viajaran a Estados Unidos a recibir formación y conocer de cerca su estructura científica.

Hasta ese momento, el aparato de transferencia tecnológica había sido poco institucionalizado y carecía de recursos. Fue hasta 1959 que los logros de la nueva estructura investigativa agilizaron dicha transferencia a través de un acuerdo entre la DIA y la Caja de Crédito Agrario, que permitió la distribución de semillas mejoradas entre los agricultores de trigo, maíz y frijol con mucho éxito, en especial en los cultivos mecanizados.

El sistema de transferencia tecnológica es un claro ejemplo de la influencia norteamericana en la constitución de la institucionalidad científica agrícola. El Servicio Técnico Colombo-Americano (más tarde Servicio de Extensión Agrícola) fue un paso sólido en la consolidación de un sistema de transferencia agrícola. Este se encontraba en el Programa del Punto Cuatro de los Estados Unidos, que trazaba los lineamientos generales de un programa de cooperación con los países no desarrollados en el marco de la Guerra Fría bajo el gobierno de Truman, con el fin de procurar el «desarrollo y la paz».

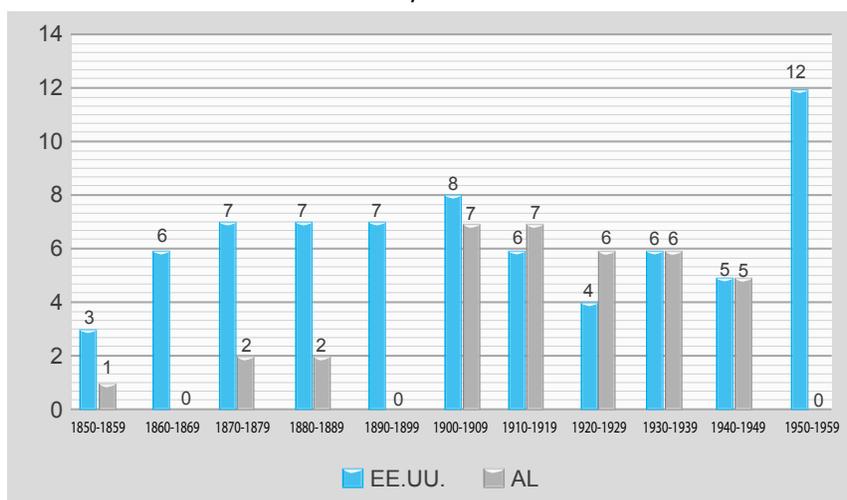
Tras los éxitos de la DIA y, el interés y apoyo de las fundaciones Ford, Kellogg y Rockefeller, y del Departamento de Agricultura de Estados Unidos, en 1962 se creó el Instituto Colombiano Agrario, ICA, en cooperación con la Universidad Nacional de Colombia. Esta nueva institución asumió las funciones de la DIA y se hizo cargo de la extensión, convirtiéndose así en el organismo rector de la investigación agrícola de orden nacional y del fortalecimiento de la capacitación de profesionales a nivel de posgrados, especialmente en los Estados Unidos, con el apoyo de las fundaciones arriba mencionadas y la universidad de Nebraska. Además, se hizo cargo de todas las estaciones de experimentación agrícola que había entonces en Colombia. Ardila *et al.* proponen tres periodos en los antecedentes y desarrollo del ICA, que se describen a continuación.

## De 1962 a 1967

Las actividades de investigación durante los años cincuenta del siglo XX se desarrollaron, como ya se , en el marco del funcionamiento del DIA y del programa de cooperación del Punto Cuatro. Dados los escasos logros en materia de extensión, a pesar de las primeras actividades de distribución de semillas por parte de la Caja Agraria, el ICA, desde su creación en 1962, concentró las actividades de investigación y extensión bajo la coordinación de una sola entidad a fin de articularlas.

Una deficiencia recurrente fue el escaso nivel de formación profesional en el aparato educativo colombiano, tanto en niveles universitarios como técnicos y administrativos<sup>3</sup>. Por esta razón, uno de los objetivos del ICA era fortalecer los programas de formación universitaria; sin embargo, como lo documentan Chaparro *et al.* (1982), este proceso fue poco exitoso, a excepción del programa de la Universidad Nacional de Colombia. La figura 1 muestra una comparación entre la creación de facultades de agronomía en Colombia y en Estados Unidos hasta 1960, en la cual se evidencia que la formación de agrónomos en América Latina fue bastante tardía y, durante un periodo considerable, dependiente de la cooperación con Estados Unidos (Bejarano, 1988).

Figura 1. Fundación de nuevas facultades de agronomía en Estados Unidos y en América Latina.



Fuente: reelaborado a partir de Chaparro A. (1982)

3 Este aspecto es estudiado por A. Chaparro (1959) y por F. Chaparro et al. (1982).

## De 1968 a 1972

En 1968 el ICA fue objeto de una profunda reestructuración, fruto de la reforma administrativa desarrollada por el gobierno de Carlos Lleras Restrepo. Se crearon cinco institutos descentralizados del Ministerio de Agricultura, y el ICA, ya existente, se incluyó como uno de ellos. A sus funciones de investigación, extensión y docencia se sumaron las de control, supervisión de insumos, certificación de semillas, fomento y desarrollo rural<sup>4</sup>, lo que incluía desde asistencia técnica hasta orientación sobre créditos.

Esta reestructuración administrativa implicó la descentralización geográfica, a fin de buscar mayor vinculación con las necesidades regionales y el incremento de los recursos financieros y físicos para el desarrollo de sus actividades. Sobre los efectos de tales transformaciones, Trigo, *et al.* (1981) señalan que «la consecuencia más importante de esta compleja reorganización fue la pérdida que sufrió el ICA en su carácter de Instituto Tecnológico para convertirse en una agencia muy singular de promoción de desarrollo con apoyo en investigación» (p. 152).

Al final de este periodo, la cooperación internacional se acabó, generando así una ruptura en el proceso de formación de profesionales y una dramática disminución de los recursos financieros que no fueron asumidos por el Gobierno nacional. Los recursos recibidos por el ICA para financiar las actividades de investigación en 1970 pesaban 41 % en su presupuesto, rubro que se fue reduciendo y en 1983 recibía apenas el 23 % de su presupuesto para esta actividad, sin que las nuevas funciones incrementaran los recursos del Instituto. (Misas y Henao 1986; Chaparro *et al.*, 1982)

## De 1973 a 1980

Al inicio de este periodo, el contexto económico estuvo marcado por la implementación del programa de Desarrollo Rural Integrado, DRI, cuyo fin era la superación del atraso prevaleciente en la agricultura de subsistencia. Por otro lado, se emprendió la fase exportadora de la ISI, lo que significaba el fomento de la agricultura agroexportadora. En consecuencia, las actividades del ICA tendrían como destinatarios tanto a los campesinos dedicados a la economía de subsistencia como a los usuarios de la producción agrícola extensiva.

---

4 Véase la página oficial del ICA: [www.ica.gov.co](http://www.ica.gov.co)

Los cambios en la estructura de este instituto repercutieron en gran medida en la forma de investigación nacional: por un lado, debido a la falta de recursos y, por otro, al crecimiento de centros de investigación fomentados y financiados por los gremios de cada cultivo. Ejemplos de esto último son el Centro Nacional de Investigaciones de Café, Cenicafé, y el Centro de Investigación de la Caña de azúcar, Cenicaña. En estas condiciones, los usuarios agrícolas que no cuentan con representación gremial no logran acceso a mejoras técnicas. Además, los esfuerzos científicos y los recursos humanos se dispersan y especializan en cada cultivo sin obtener la fuerza requerida para lograr resultados.

### **La división internacional del trabajo investigativo agrícola: del desarrollo a la extensión**

Durante la década de 1970, los centros internacionales de investigación obtuvieron semillas mejoradas con elevada sensibilidad a fertilizantes y riego. Como consecuencia de ello, en México, por ejemplo, el incremento en la productividad fue enorme.

Sin embargo, en Colombia, a la par con la implementación de la revolución verde, se agudizaban los conflictos por la tierra. La solución tecnológica sirvió como una *salida*, cuando menos discursiva, al incremento de la confrontación con los campesinos sin tierra y con sectores en el Gobierno para los cuales las viejas formas de uso de la mano de obra y de la tierra resultaba poco funcional.

De esta manera, un sector de la sociedad argumentó que, dadas las innovaciones tecnológicas que aumentaban sustancialmente la productividad agrícola, no sería necesario redistribuir la tierra, pues bastaría con aplicar los paquetes tecnológicos. Así, en Colombia el desarrollo tecnológico ha seguido un curso adaptativo, en el que conviven técnicas artesanales con técnicas modernas<sup>5</sup>. En medio de este proceso adaptativo tecnológico, entre 1950 y 1975 se amplió la frontera agrícola en 1,5 millones de ha, de las cuales 931.000 se empleaban para cultivos comerciales y mixtos, con un amplio uso de mecanización.

---

5 Para el caso colombiano, aunque con elementos de generalización, este asunto es analizado por Nelson et al. (2008).

Durante este periodo, el Banco Mundial impulsó planes y programas que se concentrarían en el apoyo tecnológico a los agricultores con tierra. Estos programas tuvieron importantes repercusiones en el aparato investigativo colombiano, de tal manera que las capacidades científicas locales se concentraron, por un lado, en adaptar los desarrollos de los centros internacionales a las condiciones locales y, por otro, en prestar servicios de extensión agrícola. Los aparatos científicos locales, por tanto, han tenido un desarrollo atrofiado y dependiente de los desarrollos de estos centros, convirtiéndose así en órganos de extensión. Según Misas y Henao (1986) este es el determinante de la estructura de gasto de las naciones como Colombia, que gastan cuatro veces más en extensión agropecuaria que en investigación, a diferencia de los países centrales, que invierten cuatro veces más en I+D que en extensión.

Este esquema de difusión de resultados científicos es obstaculizado por el hecho de que las condiciones apropiadas para la siembra en pocas ocasiones existen en los países o regiones receptoras de las semillas, por ejemplo, las condiciones de riego y el uso elevado de fertilizantes, lo cual disminuye notablemente su capacidad productiva. Misas y Henao (1986) lo resumen así:

El patrón de agricultura propuesto conlleva: demandas elevadas de agroquímicos, costos elevados de entradas, limitación de acceso a todos los agricultores, exigencia de calidades muy particulares de tierra, poca resistencia a plagas, y los rendimientos para el agricultor una vez reducidos los costos, no son sustancialmente mayores a los obtenidos con las variedades locales. (p. 56)

Este último factor fue definitivo para el fracaso de la generalización del uso de las nuevas tecnologías por parte de los campesinos. No se trata, entonces, de que haya *resistencia al desarrollo*, más bien se trata del difícil acceso a las condiciones ecosistémicas para las cuales fueron diseñados estos paquetes, lo cual genera presiones sobre el uso de fertilizantes y pesticidas, elevando así los costos productivos, y por tanto disminuyendo la utilidad.

A pesar del fracaso de este programa<sup>6</sup>, los viejos centros internacionales de investigación en agronomía, ligados a la política de cooperación de las fundaciones Ford, Rockefeller y Kellogg, serían la base para la creación del Grupo Consultivo sobre Investigaciones Agronómicas Internacionales

6 Reconocido por el propio Banco Mundial en el *Informe sobre el desarrollo Mundial* de 1982 (p. 82).

(CGIAR, por su sigla en inglés), conformado tras las discusiones sobre el Acuerdo Convenio de Diversidad Biológica que daría origen al Anexo 1 sobre los productos agrícolas indispensables para la alimentación humana.

## De la institucionalidad nacional a la institucionalidad internacional

El CGIAR está formado por 15 centros, ubicados en América, África y Asia, que funcionan como bancos de germoplasma y centros de investigación sobre los materiales almacenados. En Colombia está el Centro Internacional de la Agricultura Tropical (CIAT), ubicado en Palmira, que cuenta con la colección más grande de fríjol.

Algunos consideran que el único rumbo posible para el desarrollo agrícola de países como Colombia es seguir el sendero de las naciones desarrolladas y, en esta estrategia, el uso de los paquetes tecnológicos desarrollados por estos centros es el único camino posible para las economías agrícolas poco tecnificadas. La aplicación de estos paquetes ha definido zonas agroecológicas diferenciadas no solo por sus condiciones ambientales, sino por la forma en estos son adaptados. En algunos casos, se adaptan a procesos mecanizados e intensivos en capital, como el arroz; en otros casos, las soluciones tecnológicas se aplican a cultivos como el café. Esto significaría una especie de *democratización* en el acceso, pero bien vale la pena analizar la forma en que se han distribuido los beneficios provenientes de la implementación de nuevas técnicas.

Los resultados de la aplicación de los paquetes tecnológicos no han sido los esperados. Por un lado, los incrementos en la productividad han sido bajos y, por el otro, las dificultades para el acceso a la tierra, los insumos y las altas rentas pagadas por los campesinos afectan el incremento del bienestar de los agricultores. De esta manera, los precios pagados por los consumidores han aumentado en una gama amplia de bienes agrícolas, como los cereales. A la vez, los costos de la implementación de los paquetes tecnológicos, poco adecuados para las condiciones locales, elevan los gastos requeridos en agroquímicos e insumos<sup>7</sup>. Por esta razón, el incremento en los precios ha sido captado por los mayoristas, los distribuidores del paquete tecnológico y los terratenientes.

7 Para finales de la década de 1970, entre el 30 y 40 % de los costos de producción de cereales correspondían a agroquímicos.

En el caso del arroz, este efecto se vio agravado tras la Ley 480 de los Estados Unidos, que permitía exportar los excedentes de granos subsidiados a países subdesarrollados, la mayoría de ellos predominantemente agrícolas, lo que causó el desincentivo de la producción local y el paso a la mayor dependencia (en algunos casos total) de la importación de granos en la década de 1970. Este fenómeno es conocido como el redespliegue agrícola.

Meillaseoux (1979) lo explica así:

Antes autosuficientes, ahora la mayoría de los países subdesarrollados se convirtieron en importadores de bienes alimenticios, casi todas las grandes ciudades del tercer mundo se alientan gracias a la importación masiva de alimentos, y son los Estados Unidos y Canadá quienes las abastecen casi por completo; es decir que en el plano agrícola las funciones administrativas, de reserva y socorro están siendo asumidas prácticamente por un solo país: los Estados Unidos, las subsistencias que este país exporta contribuyeron a (o desregularon) la reproducción de la fuerza de trabajo a escala mundial, es decir, gobiernan su demografía. (p. 157).

Este comportamiento refuerza la estructura altamente concentrada de la industria de los agroquímicos a escala mundial y la carencia de una estructura local que abastezca estos requerimientos, más allá de la mera mezcla y formulación.

## A manera de conclusión

Las habilidades endógenas científicas agrícolas en Colombia han estado fuertemente influenciadas por dos factores: las relaciones internacionales de comercio y la estructura productiva local que se adapta a dichas relaciones y convive con ellas.

Desde los orígenes de la formación del aparato científico local, incluyendo la lenta formación de profesionales que aplicaran y sistematizaran los conocimientos que requerían las nuevas orientaciones productivas, los modelos institucionales —como las granjas experimentales— y las soluciones tecnológicas mismas han dependido en gran medida de las políticas científicas norteamericanas. Aunque esto no solo ha sucedido en Colombia.

Desde la ampliación de las capacidades científicas hasta el deterioro y especialización de los aparatos investigativos en centros de extensión y certificación han estado conectados con las orientaciones productivas, centradas en la adaptación de tecnología y transformación de las estructuras productivas locales de bienes agrícolas, especialmente en el marco del proceso del redespiegue agrícola de la década de 1970, en el cual los países industrializados reconcentraron la producción de alimentos para el abastecimiento del mercado internacional a través de la desarticulación de su producción en las naciones del tercer mundo.

## Referencias

- Ardila J., Trigo, E., Torres, R., Piñeiro, M. y Rincón, A. (1980). Sistemas nacionales de investigación agropecuaria en América latina. Análisis comparativo de los recursos humanos en países seleccionados. El caso del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA). Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, OEA.
- Cardona, C. y López, J. (1963, mayo). *Reseña sobre la División de Investigaciones Agropecuarias, DIA*. Ministerio de Agricultura.
- Chaparro, Á. (1959). *Un estudio de la educación agrícola universitaria en América Latina*. Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas.
- Chaparro, F, Montes, G., Torres, R., Balcázar, A. y Jaramillo, H. (1982). Prioridades de Investigación y Asignación de Recursos en la agricultura: el caso de Colombia. *Revista de Planeación y Desarrollo*, 6.
- Bejarano J. (1988). Las técnicas agropecuarias en el siglo XX. En J. A. Ocampo (Comp.), *Historia económica de Colombia* (pp. 173207). Fedesarrollo; Siglo XXI.
- Boserup, E. (1981). *Population and technological change: a study of long term trends*. University of Chicago Press.
- Ley 81 de 1960 (22 de diciembre). Reorgánica del Impuesto sobre la Renta. Congreso de Colombia. Diario Oficial 30412.
- Mazoyer M y Roundart L. (2006). *A history of world agriculture: from the Neolithic age to the current crisis*. Monthly Review Press.
- Meillaseoux C. (1979) Modalidades históricas de la explotación y la sobre explotación del trabajo. *Revista Estudios Rurales Latinoamericanos*, 2(2).
- Misas G. y Henao M. (1986). *Agricultura y cambio técnico*. Centro de Investigaciones para el Desarrollo; Universidad Nacional de Colombia.

- Nelson, R, Schultz, T. P. y Slighton, R. L. (2008). Cambio estructural en una economía en desarrollo. Problemas y perspectivas de Colombia (A. Supelano, Trad.). Universidad Externado de Colombia. (Original publicado en 1970)
- Santos, M. (1986). Espacio y capital: el medio científico-técnico. En *Espacio y método* (Geo Crítica: Cuadernos Críticos de Geografía Humana, año 12, n.º 65). <http://www.ub.edu/geocrit/geo65.htm#capital>
- Smith, N. y O’Keefe, P. (2006). Geography, Marx and the concept of nature. *Antipode*, 12(2), 30-39. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8330.1980.tb00647.x>
- Stakman E. C., Bradfield, R. Mangelsdorf, P. C. (1969). Campañas contra el hambre (R. Castillo Dibildox, Trad.). Uteha. (Original publicado en 1967)
- Trigo, E., Piñero M. y Ardila, J. (1981). *La generación tecnológica agrícola en América Latina: bases para una política tecnológica*. Instituto Iberoamericano de Cooperación para la Agricultura; Programa de Promoción del Trabajo, Arraigo y Abastecimiento Local.

# LA AGRICULTURA FAMILIAR Y EL ACCESO A LA TIERRA: ANÁLISIS DE LA ADJUDICACIÓN DE BALDÍOS EN LA REGIÓN CENTRAL DE COLOMBIA (1995-2015)<sup>1</sup>



Frank E. Jaramillo Acosta<sup>2</sup>  
Julián Augusto Vivas<sup>3</sup>

## Resumen

En este capítulo se analiza el proceso y los resultados de la adjudicación de baldíos en los municipios que componen la jurisdicción administrativa de la Corporación Autónoma Regional del Guavio, al oriente del departamento de Cundinamarca. El análisis cualitativo y cuantitativo se basa en el Sistema de Información de Desarrollo Rural –Sider del antiguo Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), así como en el trabajo etnográfico realizado con los adjudicatarios de este proceso. El resultado respalda la importancia que tiene el acceso a la tierra para el mejoramiento de las condiciones de vida de las familias campesinas y, por tanto, para la protección de ecosistemas estratégicos, al tiempo que arroja una serie de aspectos críticos del proceso de adjudicación susceptibles de mejorarse.

- 
- 1 En este capítulo se presentan algunos resultados de la investigación titulada *Análisis de la adjudicación de baldíos y su relación con la reforma agraria. Área de la jurisdicción de Corpoguavio, 1994-2015*.
  - 2 Magíster en Gerencia para el Desarrollo, Universidad Externado de Colombia. Franja2076@hotmail.com
  - 3 Docente, Universidad Externado de Colombia. javivasg@unal.edu.co

## Introducción

En el marco del proyecto social del tránsito a una Colombia en paz, las comunidades campesinas, la agricultura familiar y el acceso a la tierra de la población rural en condición de pobreza han retomado protagonismo, al considerar que tales elementos constituyen la base sobre la cual se erige una sociedad más equitativa, basada en la producción sostenible de alimentos, la seguridad alimentaria de los pueblos, y el respeto por los valores y las capacidades propias del campesinado (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2014).

A pesar de este potencial aporte a la paz, la agricultura familiar es definida por su bajo acceso a uno de los activos productivos más importante, la tierra. Según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés):

La agricultura familiar es la forma de realizar las actividades agrícolas, pecuarias, silvícolas, acuícolas y pesqueras que dependen fundamentalmente del trabajo familiar de hombres y mujeres. La agricultura familiar en Colombia carece o tiene acceso limitado a la tierra, al capital, a bienes y servicios de la oferta pública y mercados, realiza múltiples estrategias de supervivencia y generación de ingresos, presenta una alta heterogeneidad y existe en forma de subsistencia, transición y consolidada. (FAO, 2015, p. 23)

En los últimos años ha recobrado fuerza, desde diferentes perspectivas y nuevos argumentos, la tesis sobre el impacto positivo que tendría una reforma de la tenencia de la tierra sobre el bienestar de la sociedad, la reducción de su pobreza y la protección del medio ambiente.

Por ejemplo, Lipton (2009), especialista en pobreza rural y asesor de entidades como el Banco Mundial, pone de manifiesto el impacto favorable y significativo de adelantar una reforma a la tenencia de la tierra para reducir la pobreza. Este autor afirma que en el círculo de expertos en desarrollo económico de las últimas décadas tiene asidero la opinión de que un sistema agrario equitativo compuesto de fincas familiares pequeñas es la mejor plataforma de despegue que un país puede tener para lograr un crecimiento rápido y equitativo. En tal sentido, los beneficios de la reforma de la tenencia de la tierra se deben tanto a sus efectos directos,

por aumento de los ingresos monetarios, como a los impactos indirectos, explicados por las ganancias en la productividad marginal y el consecuente aumento en los salarios urbanos, así como por una mayor demanda agregada y de mano de obra como efecto de la adopción de tecnologías que tienden a ser intensivas en trabajo (Lipton, 2009, p. 76).

Esta relación se puso de relieve en muchos momentos de la historia del conflicto colombiano, y las mediciones recientes de la pobreza rural la confirman. De ello da cuenta la problemática derivada del crecimiento de las brechas sociales entre el campo y la ciudad, pues mientras en 2003 la pobreza rural era 1,9 veces la pobreza urbana, en 2013 la razón era de 2,5. Según la Encuesta Nacional de Calidad de Vida, ENCV, de 2016, mientras que el 46 % de la zona rural es pobre, el 18,5 % de la población urbana se encuentra en esta condición. Por las características de los indicadores que componen el índice de pobreza multidimensional, esta diferencia se puede interpretar como las deficiencias en las oportunidades de la población rural relacionadas con el acceso a bienes como la tierra, y a servicios sociales básicos (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2016).

El Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2016) ha manifestado que la tierra cumple un papel central en la inclusión productiva del campo para los productores agropecuarios, pues su acceso limita a su vez, la posibilidad de ampliar la incidencia de las políticas agrarias, en la medida en que tener tierra con títulos válidos ha sido un prerrequisito histórico para acceder a los programas de apoyo productivo, de crédito y de vivienda, entre otros. Este hecho es crítico, pues según la ENCV 2011, solamente el 36,4 % de los hogares del campo tienen tierra, sin contar la precariedad jurídica que predomina en la propiedad rural en Colombia.

El Tercer Censo Nacional Agropecuario, realizado en 2014, mostró que de las 2.370.099 unidades de producción agropecuaria (UPA) censadas, un 66,4 % mostró estar en condición de propiedad, la cual se presenta en mayor cantidad en los departamentos de Boyacá, Nariño y Cundinamarca, representando el 34,5 % del total de las UPA en esta condición de tenencia. Del mismo total de las UPA censadas, en condición de arriendo, se encuentra Boyacá con el 24,78 %, Cundinamarca con el 15,90 % y Antioquia con el 9,76 %. En condición de ocupación de hecho, aparcería y mixto, Cundinamarca solo representa el 2 % del total de departamentos (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], 2016).

Igualmente, el tamaño de la propiedad es determinante del nivel de ingresos. Los microfundistas son productores, generalmente agricultores familiares, que no cuentan con acceso suficiente a tierra para poder generar al menos un salario mínimo de ingreso. Por consiguiente, la inclusión productiva debe pasar por brindar mecanismos y herramientas que les permitan a estos agricultores operar unidades productivas más grandes.

Sin embargo, lejos de una reforma a la tenencia, la política de tierras en Colombia se ha centrado históricamente en la adjudicación de baldíos. Mondragón (2006) reafirma esta idea, mostrando que la política de reforma agraria en Colombia es principalmente la de adjudicar a quienes usan la tierra de facto, es decir, a quienes la trabajan y obtienen un beneficio económico de ella, sin que necesariamente implique un proceso de adjudicación de toda tierra improductiva o subexplotada.

Precisamente, como una vía para reafirmar la importancia que tiene el acceso a la tierra por parte de la agricultura familiar, en los siguientes apartados se examinan las dinámicas institucionales y territoriales del proceso de adjudicación de baldíos, para luego hacer una síntesis de los principales efectos observado de la adjudicación de baldíos sobre la agricultura familiar. Finalmente se hace un recuento de los retos institucionales que hoy enfrenta el proceso de adjudicación de baldíos en la región estudiada. Muchos de estos retos constituyen recomendaciones para mejorar el proceso a nivel nacional, en aspectos de gran relevancia para procurar el acceso a la tierra de la población campesina.

## **La dinámica nacional de adjudicación de baldíos en el marco de gestión del Incoder**

El Sistema de Información de Desarrollo Rural, –Sider, del antiguo Incoder contiene información clave para el análisis de la adjudicación de baldíos a nivel nacional. En primer lugar, expresa una distribución heterogénea por departamentos, así como un comportamiento histórico que parece correr de manera paralela a los cambios normativos relacionados con este mismo tema. La dinámica de adjudicación de baldíos que se muestra como consolidado nacional en la tabla 4 muestra tanto el número total de adjudicaciones en unidades agrícolas familiares, UAF, y el área total adjudicada en hectáreas durante el periodo 1995-2015.

**Tabla 2.** Número total de adjudicaciones en UAF y área adjudicada por región y departamento (1995-2015)

Región	Departamento	Número total de adjudicaciones (UAF)	Área total adjudicada (ha)	Porcentaje por región en número de adjudicaciones (UAF)	Porcentaje por región en área total adjudicada (ha)
Oriental-Andina	Bogotá D.C.	1.245	1.325,9	19,02 %	5,06 %
	Boyacá	7.347	21.796,9		
	Cundinamarca	10.077	38.631,3		
	Norte de Santander	4.129	24.798,4		
	Santander	2.219	168.668,6		
	<b>Subtotal</b>	<b>25.017</b>	<b>255.221,10</b>		
Central	Antioquia	3.248	100.467,0	12,80 %	3,37 %
	Tolima	3.890	12.944,6		
	Huila	6.188	52.318,3		
	Quindío	932	129,0		
	Caldas	1.364	3.579,0		
	Risaralda	1.217	567,7		
	<b>Subtotal</b>	<b>16.839</b>	<b>170.005,60</b>		
Pacífica	Valle	3.689	1.844,4	20,19 %	1,47 %
	Nariño	9.386	40.533,0		
	Cauca	6.198	23.123,6		
	Chocó	7.294	8.787,7		
	<b>Subtotal</b>	<b>26.567</b>	<b>74.288,70</b>		
Caribe	Cesar	3.766	21.307,7	23,34 %	5,60 %
	Córdoba	4.987	22.366,9		
	Magdalena	5.852	45.993,8		
	Bolívar	7.874	110.640,4		
	San Andrés	0	0		
	Guajira	3.905	71.149,4		
	Sucre	1.595	5.528,1		
	Atlántico	2.728	5.589,7		
	<b>Subtotal</b>	<b>30.707</b>	<b>282.576,00</b>		

Región	Departamento	Número total de adjudicaciones (UAF)	Área total adjudicada (ha)	Porcentaje por región en número de adjudicaciones (UAF)	Porcentaje por región en área total adjudicada (ha)
Suroriental	Meta	7.791	1.024.045,1	24,62 %	84,48 %
	Vichada	12.398	1.629.656,8		
	Casanare	3.436	451.613,3		
	Caquetá	2.034	267.346,6		
	Arauca	4.799	630.848,1		
	Putumayo	1.151	151.306,4		
	Guaviare	714	93.902,6		
	Amazonas	28	3.674,3		
	Guainía	39	5.113,8		
	Vaupés	0	0		
	<b>Subtotal</b>	<b>32.390</b>	<b>4.257.507,00</b>		
	<b>Total</b>	<b>131.520</b>	<b>5.039.603,20</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>

Fuente: Elaboración propia, con datos del Sistema de Información de Desarrollo Rural (Sider) del Incoder, 2016.

Como se observa en la Tabla 4, el análisis para el periodo de referencia 1995-2015 muestra que de un total de 131.520 adjudicaciones en UAF realizadas para el total nacional por resolución, conforme a la Ley 160 de 1994 y el Decreto 2664 del mismo año, el área total adjudicada representa 5.039.603 ha. En el área rural total del país existen aproximadamente 1.702.000 ha de terreno baldío que son propiedad de la nación y que aún no se han adjudicado, en las que se inscriben las áreas de los municipios mencionados.

Las cinco regiones establecidas para el análisis (Oriental-Andina, Central, Pacífica, Caribe y Suroriental) presentan un comportamiento heterogéneo en cuanto al número de adjudicaciones, así como respecto al área adjudicada.

Se destaca la región Suroriental, con 32.390 UAF adjudicadas, equivalente al 24,26 % con respecto al total nacional, y un área total adjudicada que alcanza las 4.257.507 ha, es decir, el 84,48 % del total adjudicado en el país para el mismo periodo de referencia.

Otra de las regiones que se destaca por la dinámica del proceso de adjudicación de baldíos es la región Caribe, con 30.707 UAF y 282.576 ha

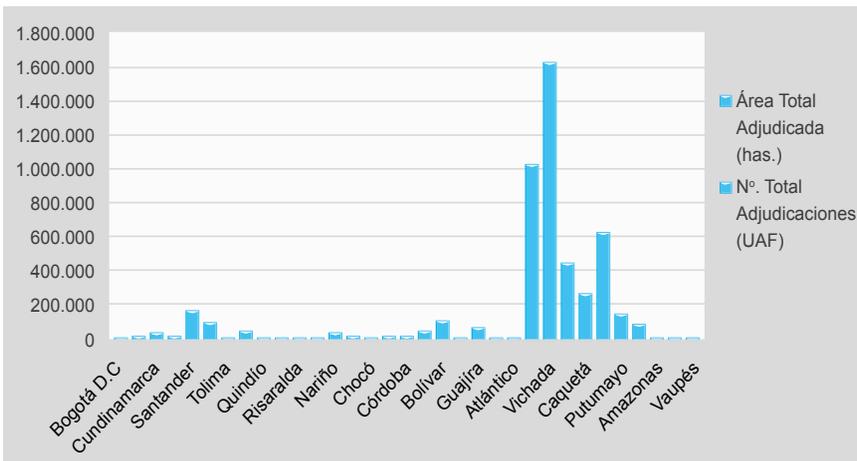
adjudicadas. Al comparar esta región con las demás, la participación porcentual del número total de adjudicaciones con respecto al total nacional es del 23,34 % mientras que el área adjudicada tan solo corresponde a 5,60 %.

Si bien las regiones Pacífica y Oriental-Andina muestran similitudes en el número total de adjudicaciones para el periodo de análisis, con 26.567 y 25.017 adjudicaciones en UAF, equivalentes al 20,19 % y 19,02 %, respectivamente, presentan diferencias significativas en cuanto al área total adjudicada: en la región Oriental-Andina asciende a 255.221,10 ha, equivalentes al 5,06 %, mientras que en la región Pacífica tan solo alcanza las 74.288,70 ha, equivalentes al 1,47 % con respecto al total nacional.

La región Central, por su parte, presenta la menor cantidad de adjudicaciones del conjunto de regiones en el periodo de estudio, equivalente a 16.839 adjudicaciones en UAF, que representan el 12,80 %. Respecto al área total adjudicada, la región muestra 170.005,60 ha adjudicadas, que corresponden al 3,37 % del total nacional del área adjudicada.

Se debe tener en cuenta el número total de adjudicaciones en UAF y el área total adjudicada por departamento, tal como se muestra en la gráfica 1.

**Gráfica 1.** Número total de adjudicaciones en UAF y área total adjudicada por departamento 1995-2015



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información de Desarrollo Rural (Sider) del Incoder, 2016.

Si se tiene en cuenta el número total de adjudicaciones, del conjunto de departamentos, se destaca Cundinamarca, que para el periodo analizado tuvo un total de 10.077 UAF adjudicadas, equivalentes a un área total de 38.631,3 ha. Para este departamento, el tamaño de la UAF puede variar entre 2 y 25 ha al considerar la zona relativamente homogénea que aplique.

Por otro lado, entre los departamentos que no presentan un proceso significativo de adjudicación de baldíos para el mismo periodo de referencia, se encuentran Quindío y Risaralda, en los que las áreas adjudicadas fueron de 129 y 567 ha, respectivamente. En otros departamentos como Vaupés y San Andrés, no se ha dado ningún proceso de adjudicación.

### **El acceso a la tierra y la pobreza rural en la región del Guavio**

Por la dinámica mostrada resulta interesante focalizar la atención en la relación entre adjudicación de baldíos y pobreza rural en una región del centro del país. Por tal razón, se seleccionó el área de la jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional del Guavio, Corpoguavio, que comprende 366.268 ha. Esta se ubica en el departamento de Cundinamarca, y desde el punto vista político-administrativo la integran los municipios de Guasca, Gachetá, Junín, Ubalá, Gama, Gachalá, Fómeque y Medina (mapa 2), cuya población total, según el departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE, 2016), asciende a 77.435 habitantes (sumatoria total de los municipios), de los cuales 21.248 se ubican en el área urbana y 56.187, en el área rural.

Entre los municipios con mayor área urbana y rural de esta jurisdicción se encuentran Medina, Ubalá, Fómeque y Gachalá, con 119.090 ha, 52.178 ha, 48.724 ha, 39.216 ha, respectivamente. En términos de participación con respecto a la misma área total, estos municipios alcanzan el 32,5 %, 14,2 %, 13,3 %, 10,7 %, respectivamente. Les siguen Guasca, Gachetá, Junín y Gama, con 36.282 ha, 26.216 ha, 33.787 ha y 10.775 ha, respectivamente, que tienen una participación con respecto al total del área de la jurisdicción que solo llega a 9,9 %, 7,2 %, 9,2 % y 2,9 %, respectivamente.

Las áreas disponibles adjudicables en UAF por municipio y el total de las mismas, se establece sobre la base del área rural total que comprende

el conjunto de municipios, equivalente a 366.037 ha. De esta cifra se sustrae el área en categoría de suelo de conservación, esto es, 91.427 ha, y posteriormente se establece el área que dispone de título de propiedad, correspondiente a 225.730 ha y el área para la que no se ha determinado su propiedad, que asciende a 48.881 ha. Según la Unidad Operativa de Catastro del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, y la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, es posible establecer de manera aproximada el área disponible para adjudicación en UAF si se tiene en cuenta que la misma cumple con los criterios agrológicos y ambientales, que, en total para el conjunto de los municipios objeto de análisis, equivale a 16.201 ha.

Lo anterior pone de manifiesto que la vocación del suelo y el uso potencial del área objeto de análisis es de conservación, teniendo en cuenta que las unidades de suelo están orientadas a usos forestales-protectores, conservación de páramos y protección de recursos hídricos. En la tabla 3 muestra el área total correspondiente al uso potencial del suelo para el desarrollo de actividades que, dentro de la categoría *Agrícola*, se relaciona con cultivos permanentes y transitorios (2.989 ha), y en la categoría Ganadería, se asocia a pastoreo extensivo (4.546 ha), pastoreo intensivo y semiintensivo (8.666 has), para un total de 16.201 ha.

**Tabla 3.** Uso potencial y unidades de suelo jurisdicción de Corpoguavio

Clase agrológica del suelo	Categoría uso potencial del suelo	Tipo de uso potencial del suelo	Área total (ha)	Participación (%)
V, VI, VII y VIII	Conservación	Forestal- protectora	63.430	17,3
		Páramos	52.992	14,5
		Recursos hídricos	5.399	1,5
		Protección	25.797	7,0
V, VI y VII	Forestal	Producción-protección	63.533	17,3
		Producción	62.739	17,1
IV y V	Agroforestal	Agrosilvopastoril	17.955	4,9
		Silvopastoril	58.224	15,9
III	Agrícola	Cultivos transitorios y/o permanentes	2.989	0,8
IV	Ganadería	Pastoreo extensivo	4.546	1,2
		Pastoreo intensivo y semiintensivo	8.666	2,4
<b>Total</b>			<b>366.268</b>	<b>100</b>

Fuente: Subdirección de Planeación Sistema de Información Geográfica (SIG), Corpoguavio. 2016.

A pesar de este aparente conflicto entre la vocación y el uso, en relación con el componente de clasificación y uso del suelo de los esquemas de ordenamiento territorial para los municipios objeto de análisis, teniendo en cuenta el Decreto 1076 de 2015, la Ley 388 de 1997 y el Decreto 3600 de 2007, en el ordenamiento del territorio no se han establecido normas sobre la parcelación de predios para suelo rural de que trata la legislación agraria y ambiental para la adjudicación de baldíos.

De acuerdo con el perfil productivo rural de la jurisdicción de Corpoguavio, a partir del mapa de cobertura y uso actual, 9.364,7 ha están destinadas a ganadería intensiva. Otra de las coberturas que llama la atención es la de pastos y cultivos de clima frío, cuyo uso principal, equivalente a 5.314,0 ha, corresponde a la producción alimentaria y cultivos comerciales, entre los cuales se encuentran cultivos de papa, maíz, arveja, caña panelera, plátano y café, que representan un área significativa (DANE, 2016) y corresponden a cultivos que se identifican como propios de la agricultura familiar.

La realidad económica de la jurisdicción de Corpoguavio, muestra que el acceso limitado a tierras produce, entre otros conflictos, bajas oportunidades para el trabajo, escasa capacidad de generación de ingreso y bajos niveles de satisfacción de algunas de las necesidades básicas (Gobernación de Cundinamarca, 2012). El ingreso que se deriva de las actividades agropecuarias desarrolladas en estos municipios, cuando se analiza de manera individual, no supera el salario mínimo mensual legal vigente (SMMLV), el promedio del ingreso del trabajador rural, que en la mayoría de los casos es pobre, representa alrededor del 37 % del mismo SMMLV.

En ese sentido, al analizar la composición del indicador de *Necesidades básicas insatisfechas* (NBI), que se muestra en la tabla 4, se observa que para el área rural, los componentes *Vivienda inadecuada*, *Servicios inadecuados* y *Dependencia económica* corresponden a las necesidades básicas insatisfechas más importantes, y que en estas condiciones, en ese orden, se encuentran 9.169, 5.230 y 6.595 personas, respectivamente, lo que en términos porcentuales equivale al 21,98 %, 12,54 % y el 15,81 %, respectivamente.

**Tabla 4.** NBI población rural jurisdicción de Corpoguavio (1995-2015)

NBI Componentes	Urbana	Rural	Total
Con Vivienda Inadecuada	2.069	9.169	11.238
Porcentaje	12,34 %	21,98 %	34,32 %
Con Servicios Inadecuados	3.033	5.230	8.263
Porcentaje	18,08 %	12,54 %	30,62 %
Con Hacinamiento Crítico	2.295	4.124	6.419
Porcentaje	13,68 %	9,89 %	23,57 %
Con Inasistencia Escolar	1.815	3.883	5.698
Porcentaje	10,82 %	9,31 %	20,13 %
Dependencia Económica	2.103	6.595	8.698
Porcentaje	12,54 %	15,81 %	28,35 %
Personas con NBI	3.638	9.495	1.313
Porcentaje	21,69 %	22,76 %	44,45 %
Personas en Miseria	1.818	3.219	5.037
Porcentaje	10,84 %	7,72 %	18,56 %
TOTAL	16.771	41.715	58.486

*Fuente:* Esquemas de ordenamiento territorial municipios de la jurisdicción de Corpoguavio, 2002.

Como se puede apreciar, según los esquemas de ordenamiento territorial (EOT) en la jurisdicción de Corpoguavio, de la población total de 56.187 personas, 41.715 personas, es decir, el 74,24 %, se encuentran en condición de pobreza, teniendo en cuenta que la medición realizada con el indicador de NBI cataloga como *pobre* a toda aquella población o conjunto de personas que no satisface al menos una de las necesidades que representa cada uno de los componentes que integran el indicador (Centro de Investigaciones para el Desarrollo, 2001).

Esta limitación en las oportunidades económicas y sociales tiene su correlato en la distribución inequitativa de la tierra. En relación con el acceso de la población rural a la tierra y forma de tenencia de esta para el área de la jurisdicción de Corpoguavio, como se aprecia en la tabla 5, en condición de microfundio se encuentra 31.187 predios, los cuales representan el 66,72 % con respecto al total y en términos de área son equiparables a 32.245 has., equivalentes a su vez al 8,81 %.

Al analizar los predios en condición de mediana y gran propiedad llama de manera especial la atención que si bien el área de estos —129.088 ha y 104.389 ha—, equivale al 35,27 % y 28,52 % con respecto al área total, el número de predios tan solo llega 2.781 y 136, respectivamente.

Lo anterior permite establecer dos circunstancias, la primera, que el acceso a la tierra y la tenencia de la misma por parte de la población rural se da principalmente a través del microfundio, dado el número elevado de predios que representan esta condición, lo que favorece a su vez el proceso minifundización; la segunda, que hay una aparente concentración de la tierra, a juzgar por el área significativa que se encuentra en condición de mediana y gran propiedad.

Así las cosas, si el acceso a la tierra y la forma de tenencia de esta por parte de la población rural de Corpoguavio se da principalmente a través del microfundio y si también se tiene en cuenta que los niveles de generación de ingresos representan alrededor del 37 % del SMMLV, la adjudicación de baldíos en UAF cuyas densidades son inferiores a las establecidas por las zona relativamente homogéneas, no permiten generar el nivel de ingreso que prevé la norma legal y por ende no es posible superar la condición de pobreza.

**Tabla 5.** Acceso y tenencia de la tierra, población rural jurisdicción de Corpoguavio (1995-2015)

Clase tamaño predio	Número de Predios	Porcentaje de participación	Área (ha)	Porcentaje de participación
Microfundio(<3 ha)	31.187	66,72 %	32.245	8,81 %
Minifundio(3-10 ha)	9.559	20,45 %	52.211	14,81 %
Pequeña propiedad (10-20 ha)	3.081	6,59 %	46.104	12,60 %
Mediana propiedad (20-200 hectáreas)	2.781	5,95 %	129.088	35,27 %
Gran propiedad (>200 hectáreas)	136	0,29 %	104.389	28,52 %
<b>Total</b>	<b>46.744</b>	<b>100 %</b>	<b>366.037</b>	<b>100 %</b>

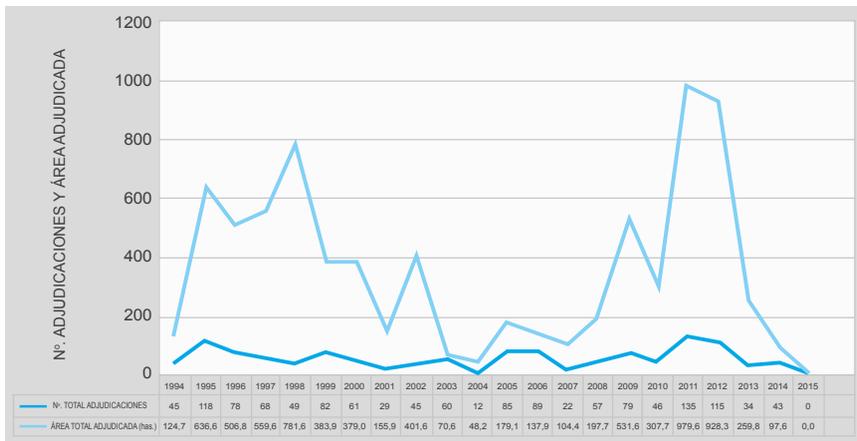
*Fuente:* Subdirección de Gestión Ambiental, Plan General de Ordenación Forestal (PGOF), Corpoguavio, 2016.

Por lo anterior, frente a la elevada incidencia de pobreza en la población rural de la jurisdicción de Corpoguavio, el acceso a la tierra se convierte en una necesidad apremiante para quienes demandan de ella y encuentran en la misma una forma de generar ingreso y mejorar su bienestar, ya sea a través de la adjudicación de baldíos o de la formalización de su propiedad.

## Las condiciones de vida de la familia campesina después del proceso de adjudicación

La gráfica 2 muestra las tendencias de adjudicaciones y el área total adjudicada en la región de Corpoguvio. Ambas magnitudes muestran un comportamiento heterogéneo, con dos periodos bien marcados en los que el área de adjudicación aumenta drásticamente. Este comportamiento crea un rango de UAF adjudicadas bastante amplio, de 0-135 UAF, y un área adjudicada entre 0 y 979,56 ha.

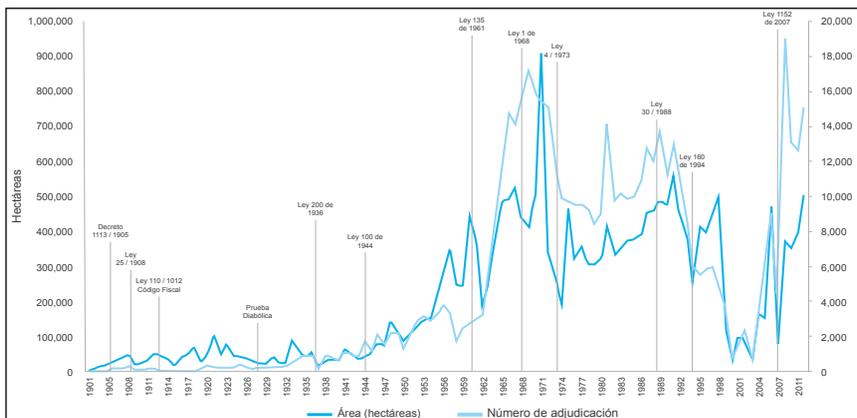
**Gráfica 2.** Tendencia del número de UAF adjudicadas y área adjudicada (1994-2015)



*Fuente:* Los autores. con base en el Sistema de Información de Desarrollo Rural, Sider, Incode, 2016.

La explicación de estos picos parece encontrarse en los impulsos que vive el proceso de adjudicación durante la expedición de leyes agrarias. Así, al contrastar la tendencia en términos de UAF adjudicadas y área en la jurisdicción de Corpoguvio con respecto a la tendencia nacional, también por periodos legislativos, como se observa en la gráfica 3, se confirma que para los años 1996 y 2011, posteriores a la entrada en vigencia de la Ley 160 de 1994 y la Ley 1152 de 2007, tanto en la escala nacional como en la escala subregional, la tendencia y el comportamiento son similares en cuanto al incremento del número de UAF adjudicadas y área adjudicada.

**Gráfica 3.** Tendencia nacional del número de adjudicaciones y área adjudicada por periodo de legislación



*Fuente:* Universidad del Rosario, con base en el Sider, Incoder, 2014.

Sin embargo, también resulta interesante observar cómo, a partir de las adjudicaciones en UAF por municipio, se realizaron adjudicaciones en UAF cuyos tamaños son inferiores al tamaño previsto por la zona relativamente homogénea, ZRH, que se deriva de la norma.

El análisis por municipio muestra que tanto del número de adjudicaciones en UAF como del área que supera el tamaño máximo permitido de la UAF por la ZRH, únicamente se presentaron 13 adjudicaciones en UAF, equivalentes a 748,65 ha. De estas adjudicaciones, una sola supera el tamaño máximo permitido por la ZRH correspondiente y se realizó en Ubalá, con un área de 41,38 ha. Por otro lado, Medina presentó 12 adjudicaciones en UAF en esta misma condición y característica, equivalentes a un área total de 707,27 ha.

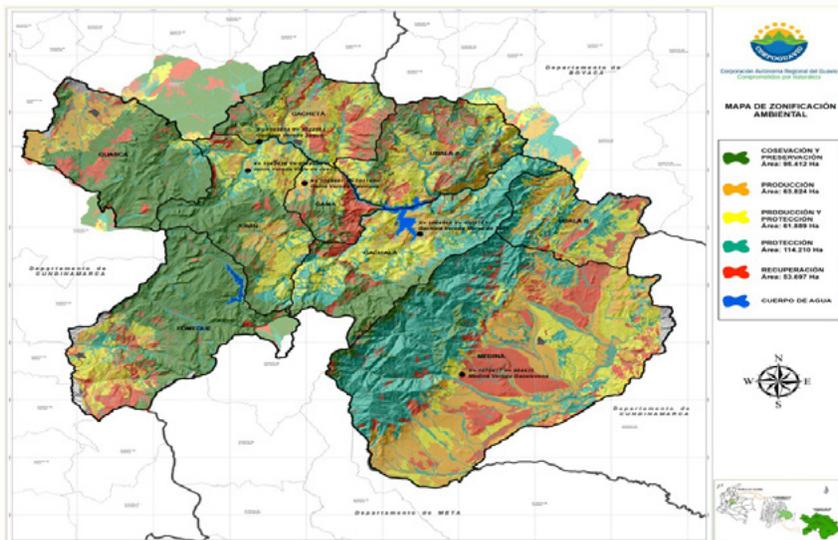
A partir del trabajo de campo, que consistió básicamente en ejercicios de observación participante desarrollados con las familias adjudicatarias, se hicieron visibles facetas muy importantes del acceso a la tierra por parte de los agricultores familiares.

En primer lugar, se verificó que, pese a los conflictos ambientales arriba anotados, las actividades agrícolas y pecuarias desarrolladas en los baldíos adjudicados a través de UAF, corresponden a las categorías de suelo y uso establecidas para tal fin. El mapa 6 muestra la georreferenciación o coordenadas de cada uno de los puntos o baldíos adjudicados,

para los cuales se realizó trabajo de campo y observación cualitativa de las actividades implementadas en estos, en un ejercicio de contraste.

Así, teniendo en cuenta la ubicación de cada punto georreferenciado en el mapa de zonificación ambiental, de acuerdo con la convención (categoría de uso del suelo que se identifica con el color respectivo), se evidencia que cada uno de los baldíos adjudicados se encuentra dentro de la categoría de suelo de producción, y que las actividades agrícolas y pecuarias desarrolladas de acuerdo con el uso del suelo para la misma categoría corresponden a cultivos de café, gulupa, plátano, caña de azúcar y pastoreo de ganado bovino. Esto muestra que la agricultura familiar tiende a ser una vía para la conservación de ecosistemas estratégicos.

**Mapa 3.** Actividades agrícolas y pecuarias de los baldíos adjudicados en UAF con base en la categoría establecida de uso del suelo



*Fuente:* Subdirección de Planeación, Sistema de Información Geográfica (SIG), Corpoguaivío, 2016.

Con respecto al estado ambiental actual y de protección de los recursos naturales presentes en los baldíos adjudicados, las resoluciones de adjudicación y las ejecutorias de las mismas establecen, como condición y compromiso que debe cumplir el adjudicatario, la protección de los recursos naturales renovables del predio.

Entre las actividades de protección de los recursos naturales adelantadas por los adjudicatarios dentro de la UAF o área adjudicada se encuentra la protección de las zonas de ronda hídrica de los cuerpos de agua, como quebradas y humedales; procesos de reforestación con especies nativas, como chachafruto, pino o eucalipto; construcción de cercas vivas para el aislamiento del ganado, con el fin de impedir la excreta de los mismos en los cuerpos de agua; recolección de residuos sólidos vertidos en los cuerpos de agua, y disposición de estos en áreas destinadas para tal fin.

La protección de los recursos naturales presentes en los baldíos adjudicados, como lo manifestó una de las personas entrevistadas en el marco de la investigación, se lleva a cabo: «Sembrando árboles y reforestando con un par de arrayanes para proteger el agua de la quebrada, también sembrando madre de agua en un nacimiento de agua que tengo y protegiendo con matas de café, pacaya y sauco».

Si en términos ambientales la adjudicación presenta enormes ventajas, los resultados en el mejoramiento de las condiciones económicas y sociales de los adjudicatarios de baldíos en UAF son importantes. Si bien se han definido programas y proyectos agropecuarios para los mismos adjudicatarios de baldíos en función de la realidad económica y social actual, y el desarrollo de actividades productivas en la UAF les ha permitido obtener algunos ingresos ocasionales, sin embargo, como lo manifestó una de las personas, adjudicatario de un baldío en la vereda Valle de Jesús del Municipio de Junín, a través de la entrevista que se le hizo en el desarrollo del trabajo de campo: «Para qué vamos a decir mentiras, pero el lote me ha servido de algo... algo se gana con el cultivo».

Un funcionario entrevistado expresa este mismo punto de vista de forma más global:

El proceso de reforma agraria no ha mejorado sustancialmente el nivel de ingreso de la población rural de escasos recursos a quien se le ha adjudicado un baldío, pero de manera individual si ha contribuido y ha hecho más proclive a los adjudicatarios a la adquisición o mejoramiento de su vivienda [...] y también ha contribuido con la formalización de la propiedad que se logra con la adjudicación de los baldíos y que en algunos casos ha permitido el acceso a crédito financiero para la realización de proyectos productivos menores.

La adjudicación de baldíos ha generado mejoras mínimas en las condiciones sociales y económicas de la población rural al permitir el acceso a la propiedad de la tierra (titulación) y la vivienda digna (acceso a crédito). De esta manera, a través del trabajo de campo relacionado con las observaciones cualitativas, se evidencia que los adjudicatarios poseen vivienda propia y digna con la dotación de servicios básicos de agua y luz. Asimismo, disponen de un área dentro del baldío adjudicado para el desarrollo de cultivos agrícolas y actividades de pastoreo de ganado bovino.

Desde el punto de vista del uso del suelo de los baldíos adjudicados, se han definido programas y proyectos agropecuarios por parte de la Dirección de Ordenamiento Productivo del Incodec, que en el ámbito de su implementación presentan una baja diversificación productiva. Esta baja diversificación se refleja en el desarrollo de monocultivos a menor escala, con bajos niveles de productividad del recurso tierra y mano de obra; pero para el campesino beneficiario que es adjudicatario del baldío constituye su actividad productiva principal desarrollada a través de cultivos de café, maíz, caña panelera, plátano, guatila, flores y gulupa, al tiempo que alterna el área cultivada del baldío adjudicado con actividades pecuarias propias del pastoreo de ganado bovino<sup>4</sup>.

Para complementar los resultados de la observación participante se analizó la labor de las entidades que, a nivel municipal, tienen funciones en la adjudicación de baldíos en el marco del ordenamiento territorial, en el entendido de que este constituye una herramienta fundamental para garantizar los derechos de la población campesina, en este caso, la población rural que tiene la condición de adjudicataria. A partir de la revisión de las categorías de protección del suelo rural, se identificaron las zonas de producción agrícola, pecuaria y forestal. Luego, con el fin de establecer su capacidad agrológica y el estado jurídico de su propiedad, se revisó y analizó la expedición de normas sobre parcelación de predios rurales que incorporara las consideraciones y criterios de la legislación agraria en lo que a la definición del tamaño y densidades de la UAF se refiere, se revisó la cartografía relacionada con la zonificación ambiental.

---

4 Conforme a lo establecido en el Decreto 1076 de 2015 sobre la adjudicación de baldíos, las actividades agrícolas, pecuarias, acuícolas y forestales deben implementarse en ellos, a partir de la UAF en que se constituye el baldío adjudicado y en cumplimiento de la normativa ambiental sobre conservación, protección y utilización racional de los recursos naturales de que trata la Ley 99 de 1993.

Finalmente, se analizó si en el programa de ejecución de cada uno de los esquemas de ordenamiento territorial se establecieron programas y proyectos orientados a la promoción de la reforma agraria, como la identificación y establecimiento de las áreas para el desarrollo de actividades agropecuarias, la elaboración de estudios sobre la capacidad de uso de la tierra con fines agropecuarios, y el análisis de la forma de tenencia de la tierra y del estado jurídico de la propiedad de la tierra rural (tabla 6).

**Tabla 6.** Acciones adelantadas por los gobiernos municipales con respecto a la promoción de la reforma agraria para la adjudicación de baldíos en el marco del ordenamiento territorial

Municipio EOT	Política de ocupación de suelo rural	Delimitación de áreas de conservación y protección recursos naturales	Categorías de protección del suelo rural	Normas de parcelación de predios rurales con base en legislación agraria (UAF)	Cartografía	Programa de ejecución
Ubalá	Políticas: Protección Agropecuaria Forestal Manejo de cuencas hidrográficas Restauración	Bosques de Soya y San Pedro de Jagua, bosque del Cerro de Aji y Laguna Verde.	1. Zonas de protección y recuperación 2. Zonas de producción agrícola, pecuaria y forestal	Sin definición	1. Oferta ambiental 2. Zonificación para el ordenamiento	1. Programa de desarrollo tecnológico para reducir los impactos ambientales negativos del proceso productivo 2. Programa de Comercialización para la generación de cadenas de valor articuladas
Medina	Políticas: Protección Agropecuaria Forestal Manejo de cuencas hidrográficas Restauración	Unidades de suelo de significación ambiental, donde se plantea un programa de consolidación del Parque Nacional Natural Chingaza.	1. Zonas de protección y recuperación 2. Zonas de producción agrícola, pecuaria y forestal.	Sin definición	1. Oferta ambiental 2. Zonificación para el ordenamiento	1. Programa de desarrollo tecnológico para reducir los impactos ambientales negativos del proceso productivo 2. Programa de Comercialización para la generación de cadenas de valor articuladas
Gama	Políticas: Protección Agropecuaria Forestal Manejo de cuencas hidrográficas Restauración.	Protección de rondas de cuerpos de agua, otro de rehabilitación y manejo de cuencas abastecedoras de acueductos, y un tercero de recuperación de zonas degradadas.	1. Zonas de protección y recuperación 2. Zonas de producción agrícola, forestal, minera y turística.	Sin definición	1. Oferta ambiental 2. Zonificación para el ordenamiento	1. Programa de desarrollo tecnológico para reducir los impactos ambientales negativos del proceso productivo 2. Programa de Comercialización para la generación de cadenas de valor articuladas

Gama	Políticas: Protección Agropecuaria Forestal Manejo de cuencas hidrográficas Restauración.	Protección de rondas de cuerpos de agua, otro de cuencas abastecedoras de acueductos, y un tercero de recuperación de zonas degradadas.	1. Zonas de protección y recuperación 2. Zonas de producción agrícola, forestal, minera y turística.	Sin definición	1. Oferta ambiental 2. Zonificación para el ordenamiento	1. Programa de desarrollo tecnológico para reducir los impactos ambientales negativos del proceso productivo 2. Programa de Comercialización para la generación de cadenas de valor articuladas
Junin	Políticas: Protección Agropecuaria Forestal Manejo de cuencas hidrográficas Restauración	Unidades de suelo de significación ambiental, donde se plantea un programa de consolidación del Parque Nacional Natural Chingaza y de las Reservas Forestales Protectoras.	1. Zonas de protección y recuperación. 2. Zonas de producción agrícola, forestal, minera y turística.	Sin definición	1. Oferta Ambiental. 2. Zonificación para el ordenamiento	1. Programa de desarrollo tecnológico para reducir los impactos ambientales negativos del proceso productivo 2. Programa de Comercialización para la generación de cadenas de valor articuladas
Gachetá	Políticas: Protección Agropecuaria Forestal Manejo de cuencas hidrográficas Restauración	Protección de rondas de cuerpos de agua, otro de cuencas abastecedoras de acueductos, y un tercero de recuperación de zonas degradadas.	1. Zonas de protección y recuperación 2. Zonas de producción agrícola, forestal	Sin definición	1. Oferta Ambiental. 2. Zonificación para el ordenamiento	1. Programa de desarrollo tecnológico para reducir los impactos ambientales negativos del proceso productivo 2. Programa de Comercialización para la generación de cadenas de valor articuladas
Gachalá	Políticas: Protección Agropecuaria Forestal Manejo de cuencas hidrográficas Restauración	Protección de rondas de cuerpos de agua, otro de cuencas abastecedoras de acueductos, y un tercero de recuperación de zonas degradadas.	1. Zonas de protección y recuperación 2. Zonas de producción agrícola, forestal.	Sin definición	1. Oferta ambiental 2. Zonificación para el ordenamiento	1. Programa de desarrollo tecnológico para reducir los impactos ambientales negativos del proceso productivo 2. Programa de Comercialización para la generación de cadenas de valor articuladas.

Guasca	Políticas: Protección Agropecuaria Forestal Manejo de cuencas hidrográficas Restauración	Unidades de suelo de significación ambiental, donde se plantea un programa de consolidación del Parque Nacional Natural Chingaza y de las reservas forestales protectoras.	1. Zonas de conservación, protección y recuperación 2. Zonas de producción agrícola, forestal, minera, turística e institucional	Sin definición	1. Oferta ambiental 2. Zonificación para el Ordenamiento	1. Programa de desarrollo tecnológico para reducir los impactos ambientales negativos del proceso productivo
Fómeque	Políticas: Protección Agropecuaria Forestal Manejo de cuencas hidrográficas Restauración	Unidades de suelo de significación ambiental, donde se plantea un programa de consolidación del Parque Nacional Natural Chingaza y de la Reservas Forestales Protectoras de los Ríos Blanco y Negro.	1. Zonas de conservación, protección y recuperación 2. Zonas de producción agrícola y protección.	Sin definición	1. Oferta ambiental 2. Zonificación para el ordenamiento	1. Programa de desarrollo tecnológico para reducir los impactos ambientales negativos del proceso productivo

Fuente: Elaboración propia, con base en los esquemas de ordenamiento territorial, EOT, de los municipios de la jurisdicción de Corpoguavio (Centro de Investigaciones para el Desarrollo, 2001).

Con esta sistematización se observó que los esquemas de ordenamiento territorial para los municipios objeto de análisis, elaborados a partir del año 1998, no definieron el conjunto de normas urbanísticas sobre parcelación de predios rurales de que trata la legislación agraria relacionada con el tamaño y densidades de las unidades agrícolas familiares para la adjudicación de baldíos.

Así las cosas, puede pensarse que, para el periodo estudiado, los gobiernos municipales no adelantaron acciones desde el punto de vista del ordenamiento del territorio, relacionadas con la promoción de la reforma agraria y con la manera de adelantar procesos de adjudicación de baldíos a la población rural en el marco de dicha reforma. Entre las razones por las cuales los municipios no incorporaron las normas sobre parcelación de predios rurales en los esquemas de ordenamiento territorial, se encontraron las siguientes:

- » La incipiente capacidad técnica de los gobiernos locales para su identificación y aplicación. Los EOT vigentes corresponden a la primera generación de EOT, para los que el alcance de la norma legal se orientaba fundamentalmente al desarrollo físico espacial de las áreas urbanas de los municipios.
- » A la fecha de elaboración y adopción de los EOT, no existía un marco metodológico oficial generado por la entidad rectora del Gobierno nacional para su estructuración; así mismo, no hubo acompañamiento y asistencia técnica por parte del Ministerio de Medio Ambiente, que, en su momento, era la entidad que tenía a cargo la competencia del ordenamiento territorial.
- » En la década en la cual se elaboraron y aprobaron los EOT no era claro el papel de las instancias participativas locales y de las corporaciones autónomas regionales (CAR) en el proceso de concertación de los asuntos ambientales para el establecimiento de normas urbanísticas en suelo rural relacionadas con la zonificación ambiental y, dentro de ella, el establecimiento de las áreas y normas sobre parcelación de predios rurales con fines agrícolas y pecuarios.
- » Los organismos de control como la Procuraduría Agraria y Ambiental no ejercieron la vigilancia que les correspondía sobre la actuación

administrativa omisiva por parte de los mandatarios locales durante el proceso de elaboración y aprobación de los EOT.

- » En los procesos de elaboración de los EOT imperó un criterio de orden político y no un criterio técnico a la hora de establecer la zonificación ambiental.

Desde el enfoque del derecho a la propiedad de la tierra y su acceso progresivo, puede pensarse que la institucionalidad municipal, que también es responsable de la articulación del proceso de adjudicación de baldíos, no es garante del derecho que le asiste a la población rural desprovista de tierra de acceder a ella conforme con lo preceptuado constitucionalmente. De manera que el proceso de adjudicación de baldíos ofrece una serie de oportunidades de mejora, las cuales se desarrollan a continuación, con el objetivo de que las autoridades con competencia en el tema asuman las tareas correspondientes para mejorar el acceso a la tierra y fortalecer de esta manera a la agricultura familiar.

## **Retos institucionales en la adjudicación de baldíos**

El marco legal para la adjudicación de baldíos, establecido por la Ley 160 de 1994 y el Decreto 2664 de 1994, presenta vacíos en su contenido que se relacionan con el establecimiento de instrumentos y mecanismos para el seguimiento a las adjudicaciones realizadas a través de UAF a las personas naturales rurales. Sin embargo, desde el punto de vista técnico y legal, la mayor debilidad del proceso de adjudicación de baldíos en UAF es la falta de definición de normas sobre parcelación rural y cartografía actualizada de los EOT de los municipios.

La seguridad en la titularidad jurídica de los baldíos adjudicados a través de UAF ante la respectiva Oficina de Registro de Instrumentos Públicos responde a un proceso débil en la interrelación registro-confirmación, en el entendido de que el procedimiento de inscripción de la resolución ejecutoriada de adjudicación ante dicha oficina no cuenta con un mecanismo expedito de verificación de la correspondiente anotación del registro y de resolución en caso de presentar inconsistencias. Por tal razón, se deberán superar las deficiencias tecnológicas, de tal manera que se permita la interoperabilidad de la información entre el Incoder y la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, a través de una plataforma virtual.

Podríamos decir entonces que la adjudicación de baldíos no se encuentra debidamente articulada con el proceso de ordenamiento ambiental y territorial. Al analizar el contenido legal, técnico y reglamentario del área rural para cada uno de los esquemas de ordenamiento territorial, no se definen las normas sobre parcelación rural de que trata la legislación agraria y ambiental en Colombia, específicamente, aquellas relacionadas con el tamaño y densidad de la UAF.

Si bien se han adjudicado baldíos a la población rural de la jurisdicción de Corpoguavio, cuya tasa de incidencia de pobreza es alta, la identificación realizada por el Incoder respecto de la población en condición de pobreza es muy incipiente y deficiente. El proceso mismo de adjudicación responde más a un proceso de titularidad de la propiedad por solicitud de quien ha ocupado previamente el área, aprovechándola agropecuariamente, y que busca seguridad con la titularidad jurídica.

Si bien la adjudicación de baldíos ha permitido mejorar levemente el nivel de ingreso de los beneficiarios, lo más notable del proceso es que los ha hecho más proclives a la adquisición de vivienda o al mejoramiento esta, teniendo en cuenta que la adjudicación ha significado un proceso de titulación o formalización de la propiedad. Sin embargo, tal condición tiene que ver exclusivamente con el proceso de adjudicación en sí y no con la integridad que acompaña la reforma agraria, por ejemplo, en cuanto a la formalización del trabajo rural, el acceso a crédito, la asistencia técnica agropecuaria, el acceso a los servicios de salud y la educación técnica o superior.

La condición de pobreza de la población rural se verá más afectada, pues se observa que el área potencial disponible para adjudicar se reduce cada vez más frente a la condición natural prevalente de conservación de los recursos naturales, dada la declaratoria incremental de áreas protegidas.

En el marco de implementación de la reforma rural integral, la población rural de la jurisdicción de Corpoguavio en condición de pobreza —como *sujetos de derechos*— se verá enfrentada al dilema que representa, por una parte, su inclusión social y productiva a partir de la estrategia del Gobierno nacional, en la que deberán acceder no solo a la propiedad de la tierra, sino a la totalidad de los beneficios que se derivan de ella en cumplimiento del Acuerdo de Paz; y, por otra parte, la vulneración de su derecho fundamental al trabajo y la prohibición de desarrollar

actividades agropecuarias en áreas que se encuentran bajo la figura legal y categoría de *protección ecológica y ambiental*, que cada vez son más.

El proceso de adjudicación de baldíos a la población rural se lleva a cabo sin la articulación interinstitucional que, desde el punto de vista técnico, legal, tecnológico y operativo, debe existir entre las entidades del orden nacional, regional y local que tienen a cargo la identificación de áreas de baldíos para la adjudicación, la identificación de población rural pobre susceptible de adjudicación, la adjudicación propiamente dicha, la evaluación agrológica y ambiental *ex ante* y *ex post* de las áreas de baldíos adjudicadas, el estado de propiedad de las áreas a adjudicar y la reglamentación del uso del suelo.

Los procesos de reglamentación y usos del suelo implementados localmente o a nivel municipal en el marco del ordenamiento territorial se encuentran desactualizados con respecto a la realidad ambiental, social y económica actual, y se caracterizan por la deficiencia técnica, institucional y presupuestal en el ejercicio de planificación en cuanto a los procesos de reforma agraria.

El proceso de adjudicación de baldíos en UAF corresponde en gran medida a adjudicaciones en UAF cuya extensión y densidad del área adjudicada es inferior a la extensión y densidad de la UAF establecida y permitida de acuerdo con la ZRH, favoreciendo así el proceso de microfundización como la principal forma de tenencia de la tierra, lo que contraviene lo previsto por la norma legal que regula la adjudicación de baldíos y lo fallado por la Corte Constitucional.

Respecto a la conservación y protección de los recursos naturales en los baldíos adjudicados, no se ha definido e implementado por parte de la entidad adjudicataria un programa o plan de seguimiento al estado de dichos recursos que permita establecer el impacto que ha tenido la implementación de las actividades agrícolas y pecuarias en el aumento de la frontera agrícola.

Por otro lado, no se evidencia la participación y articulación del sector agrícola y pecuario local a través de instancias que legítimamente deberían conformarse en los ejercicios de planificación ambiental estratégica y territorial que adelanta la autoridad ambiental, como los consejos municipales de desarrollo rural y los consejos territoriales de planeación.

## Referencias

- Centro de Investigaciones para el Desarrollo. (2001). Esquemas de Ordenamiento Territorial de los Municipios de Gachetá, Gachalá, Gama, Junín, Guasca, Ubalá, Fómeque y Medina. <http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/cap%20i,iiy-ii%20-%20socioecon%20C3%20B3mico.pdf>
- Corporación Autónoma Regional del Guavio. (2016). *Plan de Acción 2016-2019: Corpoguavio vive su naturaleza*. <http://www.corpoguavio.gov.co/articulosRelacionados/ArticleId/493/plan-de-accion-interinstitucional-2016-2019>
- Decreto 2664 de 1994 (3 de diciembre). Por el cual se reglamenta el Capítulo XII de la Ley 160 de 1994 y se dictan los procedimientos para la adjudicación de terrenos baldíos y su recuperación. Presidencia de la República. Diario Oficial 41627.
- Decreto 3600 de 2007 (20 de septiembre). Por el cual se reglamentan las disposiciones de las leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 relativas a las determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo y se adoptan otras disposiciones. Presidencia de la República. Diario Oficial 4675.
- Decreto 1076 de 2015 (26 de mayo). Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural. Presidencia de la República. Diario Oficial 49523.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2016). *3er Censo Nacional Agropecuario. Hay campo para todos. Tomo I: Memorias*. <http://andacna.dane.gov.co/index.php>
- Departamento Nacional de Planeación.. 2016. El campo colombiano: un

camino hacia el bienestar y la paz. Informe detallado de la Misión para la Transformación del Campo. Tomo I. <https://www.dnp.gov.co/programas/agricultura/Paginas/mision-para-la-transformacion-del-campo-colombiano.aspx>

Ley 152 de 1994 (15 de julio). Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Congreso de Colombia. Diario Oficial 41450.

Ley 160 de 1994 (3 de agosto). Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones. Congreso de Colombia. Diario Oficial 41479.

Ley 388 de 1997 (18 de julio). Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. Congreso de Colombia. Diario Oficial 43091.

Ley 99 de 1993 (22 de diciembre). Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones. Congreso de Colombia. Diario Oficial 41146.

Ley 1152 de 2007 (25 de julio). Por medio de la cual se define la Política de desarrollo rural, ordenamiento productivo y aumento de rentabilidad. Congreso de Colombia. Diario Oficial 46700.

Lipton, M. (2009). *Land reform in developing countries: property rights and property wrongs*. Routledge.

Mondragón, H. (2006). Colombia-agrarian reform: fake and genuine. En Rosset, P., Patel, R. y Courville, M. (Eds.), *Promised Land: Competing visions of agrarian reform* (pp. 76-165). Food First Books.



# DETERMINANTES DEL ACCESO A CRÉDITO AGROPECUARIO EN COLOMBIA



*Bibiana Coy Castellanos<sup>1</sup>*

## Resumen

Este capítulo tiene como objetivo presentar un panorama de lo que ha sucedido en el país en torno al crédito agropecuario y mostrar los resultados del estudio de las características del productor y la unidad productiva agropecuaria que influyen en el acceso a crédito agropecuario. Para este último, se analizan los datos del Tercer Censo Nacional Agropecuario, mediante un modelo de regresión logística y pruebas de comparación múltiple con corrección de Bonferroni para variables con más de dos niveles e interacciones que resulten significativas. Las interacciones incluidas en el modelo son: departamento por relación jurídica con la unidad productiva agropecuaria, departamento por tipo de cultivo y departamento por pertenencia a organización. Los resultados indican que tener asistencia técnica y maquinaria agropecuaria, así como, un número mayor de personas que tomen decisiones de producción en la unidad productiva incrementan la probabilidad de acceso al crédito. A su vez, las razones de probabilidad de acceso al crédito se maximizan cuando la edad del productor es de 46,7 años. Los efectos de las tres variables analizadas cambian a través de los departamentos: 7 departamentos presentan diferencias significativas en cuanto a la relación jurídica con

---

1 Zootecnista y magíster en Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia. Este trabajo es resultado de la tesis de grado para obtener el título de magíster en Ciencias Económicas. [bycoyc@gmail.com](mailto:bycoyc@gmail.com)

la unidad productiva agropecuaria; 6 departamentos, en la pertenencia a organizaciones, y 7 departamentos, en cuanto al tipo de cultivo. Tales hallazgos sugieren que las particularidades que definen la situación de los productores en los territorios afectan el acceso a crédito, sentando así un precedente para estudiar el racionamiento del crédito agropecuario en el país desde otra perspectiva.

## Introducción

En este capítulo se describen algunos elementos históricos relacionados con el financiamiento del sector agropecuario y se analizan las características del productor y de la unidad productiva agropecuaria, UPA, que influyen en el acceso a crédito agropecuario en el país.

El crédito agropecuario y rural es el que se otorga para utilizarse en los distintos eslabones de las cadenas productivas agropecuarias y rurales, así como en los servicios de apoyo o complementarios relacionados (Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario [Finagro], 2014). Según la literatura, el crédito agropecuario contribuye al desarrollo del sector agrario y a solucionar la pobreza rural a través de sus repercusiones en la productividad, la comercialización y el cambio tecnológico (Fernández Moreno et al., 2011). Facilitar el acceso a servicios financieros para el sector en los países en desarrollo es un tema común y relevante en aquellas agendas políticas donde prima la propuesta de estrategias encaminadas a mejorar su disponibilidad, fundamentalmente, a partir del subsidio (Meyer y Nagarajan, 2000). No obstante, las particularidades del sector y de los productores han llevado a que el acceso a crédito agropecuario continúe siendo racionado.

## Características del crédito agropecuario

A diferencia de los demás sectores de la economía, el sector agropecuario tiene unas particularidades que limitan el adecuado desarrollo y prestación de los servicios financieros, principalmente, en países en desarrollo (International Fund for Agricultural Development [IFAD], 2009). En primer lugar, los costos de transacción en las áreas rurales son mayores que en las áreas urbanas, debido a que los clientes potenciales se encuentran dispersos en medio de una infraestructura menos de-

sarrollada y, a menudo, demandan préstamos y cuentas de ahorro más pequeños (Meyer y Nagarajan, 2000; IFAD, 2009). En segundo lugar, los riesgos inherentes a la agricultura (en la producción y en la comercialización) disminuyen la disposición de las instituciones a prestarle al sector. En tercer lugar, el sector financiero en los países en desarrollo no es lo suficientemente sofisticado, por lo que, la disponibilidad y la innovación en los servicios financieros específicos para el sector son deficientes; aun cuando los servicios financieros estén disponibles no son los adecuados para todos los tipos de actividades que se desarrollan en el sector. Finalmente, la falta de estadísticas y registros de la agricultura en los países en desarrollo hace que la evaluación del crédito sea un desafío para los proveedores financieros (IFAD, 2009). Tales circunstancias modifican las condiciones para acceder a los productos financieros y socavan las oportunidades de inversión rentable en la agricultura.

Quienes han propuesto políticas encaminadas a incrementar la oferta de crédito formal para el sector como el control de las tasas de interés se basan en que la percepción de tasas de interés bajas alienta la inversión incrementando, a su vez, la producción, el empleo y el ahorro. No obstante, estas políticas han resultado distorsivas para el mercado formal y han generado espacios para las soluciones informales, frente a lo que debería proveer el mercado formal (Muhongayire, 2012).

En Colombia, desde tiempo atrás, las políticas agropecuarias gubernamentales han sido proteccionistas, pensando en un sector riesgoso y de baja rentabilidad, hacia donde difícilmente se orientarán los recursos económicos (Fernández Moreno *et al.*, 2011). En la historia de las políticas de financiación del sector agropecuario colombiano, la incorporación del crédito subsidiado como una estrategia para fortalecer la agricultura, a comienzos del siglo XX, representa un hito importante (Kalmanovitz y López, 2006) que aún hoy continúa vigente (Fernández Moreno *et al.*, 2011), sin embargo, aunque en términos generales la estrategia es la misma, las reformas de la última década del siglo XX dividen la historia del financiamiento agropecuario en dos.

Puntualmente, la Ley 16 de 1990 marca un punto de inflexión en la historia del financiamiento de la agricultura en Colombia. Antes de su expedición, los bancos de fomento, la banca comercial y el Banco Central —encargado de administrar los recursos estatales a través del Fondo

Financiero Agropecuario— eran los responsables de la implementación de la política de financiamiento para el fomento sectorial (Asobancaria, 2011, citada por el Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2014). El crédito agropecuario estaba concentrado en entidades estatales y agentes que ofrecían financiación directa, como la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero (Caja Agraria), el Banco Cafetero, el Banco Ganadero, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora), el programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI), algunas cooperativas, Proexport, las asociaciones de productores y los agentes comercializadores de insumos.

Para entonces, un gran número de entidades colocaban recursos públicos en el sector, situación que cambió luego ante la privatización de varias de ellas y la transformación de la Caja Agraria (DNP, 2014). Además, había descoordinación entre las entidades financieras debido a que cada una actuaba de manera independiente, situación que se vio reflejada en una tendencia decreciente del acceso a crédito agropecuario con respecto al crédito total, lo que implicó menor financiación por unidad de producto para el sector agropecuario respecto a otras unidades productoras de la economía (DNP, 2014).

Como lo anotan Escandón y Pérez (2002), a finales de la década de 1980, se realizó un cambio en las directrices macroeconómicas dado que el sistema de crédito de fomento agropecuario era deficiente y presentaba problemas en su rentabilidad y crecimiento. Asimismo, era necesario armonizar las políticas con el proceso de apertura e internacionalización de la economía colombiana, en auge al iniciar la década de 1990, por lo que, en vigencia de la Constitución Política de 1886, se expidió la Ley 16 de 1990, con la cual se establecieron los principios de racionalidad, ordenamiento y responsabilidad en la orientación de la política de crédito agropecuario y se garantizó la disponibilidad de recursos destinados al financiamiento del sector.

A su vez, mediante esta ley se creó el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, SNCA, hoy conformado por los bancos y las demás entidades financieras, creadas o que se creen en el futuro, que tengan por objeto principal el financiamiento de las actividades agropecuarias (Ley 1094 de 2016). También se crearon la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, CNCA —encargada de la administración del SNCA y órgano rector de la política pública de financiamiento para el sector— y, el Fondo para

el Financiamiento del Sector Agropecuario de Colombia, Finagro —encargado de canalizar los recursos de crédito al sector mediante las líneas de redescuento y de administrar el Fondo Agropecuario de Garantías, FAG—. Dado que la mayoría de las entidades que conformaban el SNCA han desaparecido, en la actualidad el Banco Agrario de Colombia, BAC, y Finagro son sus principales representantes (DNP, 2014).

Según las directrices establecidas, las colocaciones de crédito agropecuario rural se pueden fondear bajo tres fuentes (Finagro, 2014). En primer lugar, mediante recursos de redescuento, entendidos como aquellos créditos colocados por los intermediarios financieros con recursos de Finagro (cartera redescontada); en segundo lugar, a través de recursos propios de los intermediarios financieros en sustitución de inversiones obligatorias en títulos de desarrollo agropecuario, TDA (cartera sustitutiva); y, por último, mediante recursos propios de los intermediarios financieros no validados como cartera sustitutiva (cartera agropecuaria), que para su otorgamiento requieren acceder a garantías del FAG o a incentivos o subsidios de tasa de interés otorgados por el Gobierno nacional, conforme a la normativa vigente. Además, hay créditos agropecuarios colocados por parte de los bancos con recursos propios, que no son registrados ante Finagro como cartera agropecuaria, los cuales hacen parte de los créditos de libre inversión que ofrecen los bancos (DNP, 2014).

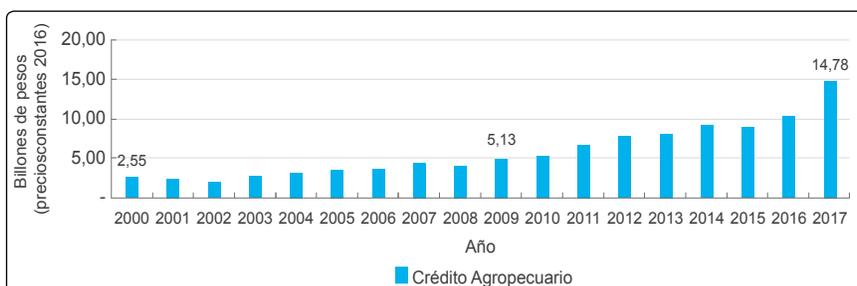
Finagro es la principal institución que administra los recursos de financiamiento del sector; tanto aquellos recursos de programas gubernamentales como aquellos procedentes de la inversión forzosa de los establecimientos de crédito (TDA). La cartera de Finagro, conocida como *créditos de redescuento*, se distribuye a los establecimientos de crédito, que se encargan de su administración y asignación (Fernández Moreno *et al.*, 2011).

Entre los actores encargados de la financiación de la agricultura en el país, se encuentran instituciones de carácter mixto o público, como el BAC, la Bolsa Mercantil de Colombia y Finagro; entidades privadas, como bancos comerciales, cooperativas, asociaciones de productores, ONG financieras y fundaciones; así como el mercado informal, es decir, la familia, los vecinos, las personas que pertenecen al círculo social de los productores agropecuarios, los proveedores de insumos, los prestamistas y los comerciantes de productos agropecuarios (DNP, 2014).

## Colocación de crédito agropecuario en Colombia

A finales de la década de 1990, el crédito agropecuario inició una recuperación luego de la caída del 60,3 % en la colocación de recursos en términos reales que se dio entre 1991 y 1997. En el periodo comprendido entre los años 2000 y 2017, el crédito agropecuario logró un crecimiento importante, pasando de \$2,55 billones a \$14,78 billones (a pesos constantes de 2016) colocados en el sector (gráfica 1).

**Gráfica 4.** Crédito agropecuario a precios constantes de 2016



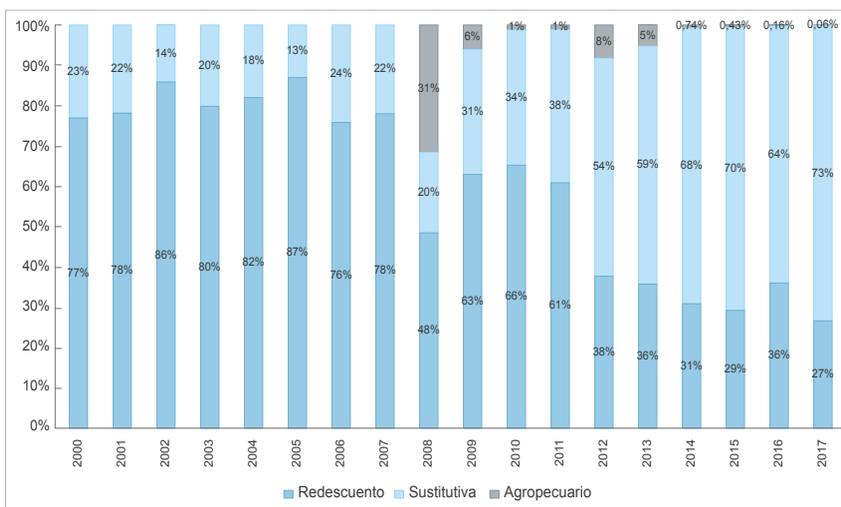
*Fuente:* Elaboración propia con información de Finagro y del Banco de la República.

A pesar de la recuperación en la colocación de crédito, el análisis de la evolución de la cartera del sector sobre la cartera comercial muestra que esta se ha mantenido rezagada. Específicamente, en 2018, la profundización financiera, medida como la cartera sobre el PIB agropecuario, fue del 35,2 %, mientras que la del país fue del 48,8 %, lo que evidencia una brecha de 13,6 pp (Asobancaria, 2019).

Al estudiar el comportamiento del desembolso de los recursos para el sector, se evidencia un mayor apoyo de los intermediarios financieros a la financiación de la agricultura colombiana a través de recursos propios (cartera sustitutiva). La cartera sustitutiva colocada por bancos privados pasó del 23,2 % del crédito total en el año 2000 a 73 % en el 2017, lo que muestra una alta disponibilidad de los bancos a colocar una mayor parte de la cartera agropecuaria con recursos propios (gráfica 2). No obstante, las colocaciones de la cartera sustitutiva se han dirigido a los grandes y medianos productores, mientras que los recursos de redescuento se han dirigido a los pequeños productores.

La gráfica 5 muestra la colocación de crédito por año según la fuente. La mayor participación de la cartera sustitutiva de los bancos privados implica que, a el largo plazo, Finagro obtendría cada vez menos recursos de TDA (mayor fuente de financiación), lo que puede llevar a la reducción de recursos disponibles para poner en redescuento. Esto afectaría mayoritariamente a los pequeños productores, quienes obtienen mayor beneficio de créditos de redescuento (DNP, 2014).

**Gráfica 5.** Crédito agropecuario por fuente de colocación



Nota: Datos disponibles a partir del año 2000. Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y Finagro

La recuperación del crédito agropecuario que se ha dado durante lo corrido del siglo XXI ha sido jalonada por la demanda de crédito de medianos y grandes productores, hecho que está anudado al incremento de la participación de la cartera sustitutiva de los bancos comerciales en la financiación del sector. En conjunto, los bancos BBVA, de Bogotá, de Occidente, Davivienda y Colpatría, representaron el 41,6 % de las colocaciones del sector en el 2013 (DNP, 2014). Sin embargo, su cartera se concentró en un 99,7 % en medianos y grandes productores, comportamiento que puede explicarse por la falta de información de los pequeños productores, que no permite a los bancos evaluar el riesgo adecuadamente (Misión para la Transformación del Campo, 2015).

En el año 2016, la banca privada participó con el 42 % del mercado. Las principales instituciones financieras que colocaron crédito en condiciones Finagro fueron Bancolombia (21 %), BBVA (11 %), Davivienda (10 %), Banco de Bogotá (6 %) y Banco de Occidente (4 %) (Finagro, 2017).

La colocación de crédito al pequeño productor también ha recibido apoyo de instituciones de crédito privadas. Bancamía, un banco microfinanciero apoyado por la Fundación Microfinanzas BBVA, la Corporación Mundial de la Mujer —Medellín— y la Corporación Mundial de la Mujer —Colombia—, desde su entrada en operación, en el año 2008, empezó a posicionarse como una alternativa de financiamiento para esta población. El 36,4 % de los clientes del banco se encuentran en la zona rural y el 34,4 % de las colocaciones han sido para este sector, financiando principalmente la producción de café (16,74 %), la ganadería de leche (11,53 %) y la producción de papa (5,81 %) (DNP, 2014).

Si bien el acceso a crédito ha estado sesgado hacia medianos y grandes productores, al comparar la participación de pequeños productores entre 1999 y 2007, esta pasó de 2,6 % del valor total de los créditos en 1999 a 27,6 % en 2007 (Fernández Moreno *et al.*, 2011). No obstante, la colocación de crédito al finalizar la década de 1990 apenas iniciaba su recuperación, luego de la fuerte caída que tuvo en el periodo 1991-1997 (DNP, 2014). Entre 2010 y 2017, la asignación de crédito para pequeños productores, medida sobre el total de crédito asignado al sector, pasó del 28 % al 16 % (Sociedad de Agricultores de Colombia [SAC] 2018), evidenciando, de nuevo, el sesgo del crédito hacia medianos y grandes productores agropecuarios.

La principal fuente de financiamiento de crédito a los pequeños productores ha sido el BAC: de los \$1,7 billones colocados a pequeños productores en el año 2013, el 96,7 % fue otorgado por el BAC (Misión para la Transformación del Campo, 2015). Por otra parte, también se destacan como fuentes para los pequeños productores los medios de financiamiento informal o las casas de agroinsumos. En 2012, se calcula que estos últimos prestaron \$1,6 billones, lo que representa el 43 % de las colocaciones del BAC en ese mismo año. De esta manera, los pequeños productores financian sus proyectos a un costo muy alto, dado que las tasas de interés del mercado informal superan las tasas de usura (Misión para la Transformación del Campo, 2015). En 2016, el BAC destinó 4,6 billones de pesos para el sector agropecuario y rural. De este mon-

to, se desembolsaron 1,97 billones a los pequeños productores, es decir, el 48,2 % del desembolso del banco. Es importante mencionar que este banco continuó siendo la principal fuente de financiación del pequeño productor en el sector formal.

En relación con el destino de los créditos agropecuarios, los datos de la SAC muestran que al iniciar la década del 2000 se financiaba principalmente capital de trabajo (64,9 %), lo que cambió en 2004, cuando empezó a financiarse mayoritariamente la inversión (54,6 %). Este hecho se acompañó del incremento en la financiación de cultivos de tardío rendimiento, ganadería y cría de animales, en contraste con lo que sucedía previamente, cuando los recursos de crédito agropecuario se colocaban al capital de trabajo requerido mayoritariamente para la producción de cultivos de corto plazo (Fernández Moreno *et al.*, 2011). En 2015, de nuevo el crédito se destinó mayoritariamente al capital de trabajo (51,5 %); en 2016, recibieron financiación casi en la misma proporción el capital de trabajo (50,1 %) y la inversión (49,9 %); y en 2017, nuevamente la inversión obtuvo más recursos (58,2 %) (SAC, 2018).

## El racionamiento del crédito agropecuario

En la literatura relacionada con la asignación de crédito en el sector agropecuario se encuentran tres grupos de estudios. Los del primer grupo, quizá los más frecuentes, se han enfocado en análisis teórico del problema en torno al mercado de crédito y sus posibles restricciones; los del segundo se basan en el estudio de factores desde el lado de la oferta; y los del tercero, menos frecuentes, estudian el problema desde la perspectiva de los demandantes. En este último grupo, tanto en Colombia como en otros países en desarrollo se han realizado trabajos en los cuales se explican las razones del bajo nivel de profundización financiera, principalmente, relacionadas con los costos, que limitan la demanda de crédito.

También en este último grupo, y sobre todo a nivel internacional, se han desarrollado estudios en los cuales se pretende identificar los determinantes de acceso al crédito en un entorno de racionamiento, donde los productores cuentan con ciertos inconvenientes que no les permiten tener acceso al crédito de acuerdo con sus características. Dado que el presente trabajo se desarrolla en esta línea, a continuación, se presentan

los principales factores que se han identificado como determinantes del acceso a crédito desde esta perspectiva.

## **Factores determinantes del acceso a crédito agropecuario en los países en desarrollo**

Estudios previos señalan que el acceso a crédito está influenciado, entre otros, por factores demográficos, socioeconómicos e institucionales del hogar y del productor agropecuario/jefe del hogar (Escalante *et al.*, 2013; Fernández Moreno *et al.*, 2011; Poliquit, 2006; Chau *et al.*, 2012; Nguyen, 2007).

De acuerdo con los resultados obtenidos en trabajos preliminares, se ha logrado el consenso respecto a las características que determinan el acceso a crédito agropecuario, que pueden dividirse en las que se describen a continuación.

### **Características sociodemográficas del productor/hogar**

Diversos trabajos señalan que el acceso a crédito está afectado por el género<sup>2</sup>, el nivel educativo<sup>3</sup>, el estado civil<sup>4</sup>, la edad<sup>5</sup>, el tamaño del hogar<sup>6</sup>, la disponibilidad de mano de obra doméstica<sup>7</sup> y las relaciones interpersonales. Estas características, además, intervienen en la elección de la fuente y el tipo de crédito demandados por el prestatario.

La edad se correlaciona con el acceso a crédito debido a que es un indicador de madurez y de la capacidad potencial de utilizar y pagar los recursos obtenidos (Rahji y Fakayode, 2009). Personas muy jóvenes pueden considerarse inmaduras para usar adecuadamente los recursos y devolverlos, pero las edades avanzadas también pueden afectar negativamente (Akudugu, 2012).

---

2 Escalante *et al.* (2013), Freeman *et al.* (1998), Kumar *et al.* (2010).

3 Chau *et al.* (2012), Dzadze *et al.* (2012), Freeman *et al.* (1998), Muhongayire (2012).

4 Fernández *et al.* (2011).

5 Chau *et al.* (2012), Kumar *et al.* (2010).

6 Nguyen (2007), Mpuga (2008) Kumar *et al.* (2010), Kiplimo (2013).

7 Kiplimo (2013).

Respecto al género y el estado civil, en los países en desarrollo, los hogares encabezados por hombres, las personas casadas o que viven en unión libre, así como quienes saben leer y escribir tienen mayor probabilidad de acceder a crédito (Escalante *et al.*, 2013; Nguyen, 2007).

El nivel educativo, por su parte, se asocia con la habilidad de acceder y comprender la información referente a los términos y condiciones de crédito, así como con la habilidad de completar la documentación requerida (Dzadze *et al.*, 2012). No obstante, cuando el nivel educativo es alto (universitario) o cuando no se ha recibido educación, la demanda y el acceso a crédito se reducen. Cuando se tiene nivel de estudios superior, los individuos pueden acceder a trabajos mejor pagos y dejar las actividades agrícolas y los negocios relacionados con el sector, afectando así la demanda. Cuando no se ha recibido educación, los individuos carecen de capacidades y habilidades que les impiden acceder al mercado de crédito (Nguyen, 2007).

En cuanto al número de miembros de la familia, su influencia en el acceso a crédito en el mercado formal puede explicarse a partir de la demanda de mano de obra del hogar. Las familias pequeñas pueden no tener la motivación y las capacidades para expandir los negocios relacionados con el sector, por lo que es posible que su acceso al mercado de crédito agropecuario sea autorrationado (Nguyen, 2007). Sin embargo, otra forma de ver esta variable dista considerablemente respecto a lo anterior, pues el tamaño del hogar puede implicar mayor tasa de dependencia y menor capacidad de ahorro y de responsabilidad con las obligaciones crediticias. Así mismo, podría implicar mayor disponibilidad de mano de obra, aunque con baja eficiencia, dada la restricción en otros factores.

Un factor social que también se ha considerado en la literatura relacionada con los determinantes de acceso a crédito son las relaciones interpersonales, entendidas como aquellos vínculos que determinan la formación de grupos sociales y la asociación. La unión de productores permite que quienes producen un producto agroalimentario hagan parte de cadenas de valor y participen en el mercado en el que se comercializa el producto. La interconexión del mercado de crédito con el comercio rompe con los problemas de incentivos, selección y aplicación (Hoff y Stiglitz, 1990), con lo cual se incrementan las posibilidades de acceso a crédito. Al respecto, Dzadze *et al.* (2012), señalan que ser miembro de una organización de productores afecta positivamente el acceso a crédito formal. Escalante y

Caballero (2010), por otra parte, destacan que la organización de productores proporciona beneficios en las actividades de distribución y comercialización, así como en la contratación de crédito y seguros.

Diversos factores políticos, económicos, sociales y administrativos influyen positivamente en la decisión de un productor de participar en una organización (Arayesh, 2011). En el caso de los pequeños productores, asociarse es una estrategia a través de la cual se reúnen recursos y se comercializa conjuntamente para superar los elevados costos de transacción que enfrentan de manera individual mediante la formación de mayores escalas (Bernard y Spielman, 2009). Según Udry y Conley (2006), a través de la organización de productores se construye capital social que sirve como «garantía social» para acceder a crédito y a otros recursos productivos. Mohammed *et al.*, (2013) encontraron que en las organizaciones de productores el nivel de confianza y la acción colectiva son factores que aumentan la probabilidad de acceder a crédito formal. Lo anterior significa que, de manera indirecta, la pertenencia a organizaciones impacta positivamente en el acceso a crédito.

Así mismo, cuando se incluyen servicios de financiamiento, como el ahorro y el crédito, como parte de los servicios prestados por la organización a la que pertenece el productor, este recibe el beneficio de acceder a crédito de manera directa.

## Características económicas y productivas del hogar

Este grupo incluye la tenencia de propiedad<sup>8</sup>, el tipo de cultivo producido<sup>9</sup>, el tamaño de la finca<sup>10</sup>, el tamaño del área cultivada<sup>11</sup>, el rendimiento productivo por área<sup>12</sup>, el acceso a asistencia técnica<sup>13</sup>, el nivel de ingresos<sup>14</sup>, los ingresos no agrícolas<sup>15</sup>, la historia crediticia<sup>16</sup>, la dotación de bienes durables<sup>17</sup> o la composición de activos del hogar<sup>18</sup>.

8 Swain (2002), Nuryartono, *et al.* (2005), Foltz (2004), Dohcheva (2009).

9 Helfand (2001).

10 Foltz (2004), Akudugu (2012), Kumar *et al.* (2010), Swain (2002).

11 Akudugu (2012), Chau *et al.* (2012).

12 Escalante *et al.* (2013).

13 Freeman *et al.* (1998), Muhongayire (2012), Escalante *et al.* (2013).

14 Dohcheva (2009).

15 Muhongayire (2012).

16 Dohcheva (2009).

17 Fernández Moreno *et al.* (2011).

18 Diagne (1999).

lo que sucede a nivel nacional puede hacer más factible el acceso a crédito cuando se es tenedor del predio que cuando se es propietario.

Tabla 10. Pruebas de comparación múltiple con corrección de Bonferroni a nivel de departamento para el tipo de relación jurídica con la UPA

<b>Diferencias simples Departamento*Tipo de relación Jurídica</b>					
<b>Ajuste para comparaciones múltiples: Bonferroni</b>					
<b>Departamento</b>	<b>Relación jurídica</b>	<b>Relación jurídica</b>	<b>Estimador</b>	<b>Adj P</b>	<b>OR</b>
<b>Antioquia</b>	Propiedad	Tenencia	-0,08537	0,5309	0,918
<b>Bolívar</b>	Propiedad	Tenencia	-0,05294	0,7943	0,948
<b>Boyacá</b>	Propiedad	Tenencia	-0,00194	0,9903	0,998
<b>Caldas</b>	Propiedad	Tenencia	0,07405	0,7535	1,077
<b>Caquetá</b>	Propiedad	Tenencia	1,1805	0,0004*	3,256
<b>Cauca</b>	Propiedad	Tenencia	-0,08342	0,2708	0,92
<b>Cesar</b>	Propiedad	Tenencia	-0,03267	0,9434	0,968
<b>Córdoba</b>	Propiedad	Tenencia	0,3477	0,037*	1,416
<b>Cundinamarca</b>	Propiedad	Tenencia	0,05459	0,7029	1,056
<b>Chocó</b>	Propiedad	Tenencia	-0,5377	0,0252*	0,584
<b>Huila</b>	Propiedad	Tenencia	0,1663	0,2893	1,181
<b>La guajira</b>	Propiedad	Tenencia	0,2526	0,5895	1,287
<b>Magdalena</b>	Propiedad	Tenencia	-0,1116	0,6907	0,894
<b>Meta</b>	Propiedad	Tenencia	0,04295	0,869	1,044
<b>Nariño</b>	Propiedad	Tenencia	-0,2084	0,097	0,812
<b>Norte de Santander</b>	Propiedad	Tenencia	0,3628	0,037*	1,437
<b>Quindío</b>	Propiedad	Tenencia	0,8899	0,0755	2,435
<b>Risaralda</b>	Propiedad	Tenencia	0,6175	0,0469*	1,854
<b>Santander</b>	Propiedad	Tenencia	0,02819	0,8177	1,029
<b>Sucre</b>	Propiedad	Tenencia	-0,1906	0,5457	0,826
<b>Tolima</b>	Propiedad	Tenencia	0,2799	0,0632	1,323
<b>Valle del Cauca</b>	Propiedad	Tenencia	-0,1872	0,4165	0,829
<b>Arauca</b>	Propiedad	Tenencia	0,4162	0,249	1,516
<b>Casanare</b>	Propiedad	Tenencia	0,8096	0,0093*	2,247
<b>Putumayo</b>	Propiedad	Tenencia	-0,5632	0,0246*	0,569
<b>Amazonas</b>	Propiedad	Tenencia	-14,4052	0,996	<0,001
<b>Guainía</b>	Propiedad	Tenencia	1,6342	0,1836	5,125
<b>Guaviare</b>	Propiedad	Tenencia	-1,098	0,2979	0,334
<b>Vichada</b>	Propiedad	Tenencia	1,9539	0,1936	7,056

\*Significativo ( $p < 0,05$ )

Fuente: Elaboración propia con datos del 3er Censo Nacional Agropecuario.

En general, estas características sirven como un referente del potencial de ingresos, así como de las prendas de garantía que pueden ofrecer los productores agropecuarios, lo que las convierte en mecanismos para superar el problema de asimetría de la información presente en el mercado de crédito agropecuario y rural.

Los productores dedicados a cultivos comerciales tienen más probabilidades de acceder al financiamiento en comparación con aquellos que producen para el autoconsumo (Akudugu, 2012). En un estudio realizado en Brasil, se encontró que la distribución del crédito y de los subsidios se da de manera inequitativa entre cultivos. Los cultivos producidos en granjas de mayor tamaño, por parte de productores que gozan de fácil acceso al mercado del crédito y que además producen bienes no perecederos, más comercializables y transados a precios más altos suelen beneficiarse de forma desproporcionada de los subsidios de crédito, mientras que existe un sesgo en contra de los pequeños productores; no solo porque tienen dificultades para acceder a crédito formal, sino porque están concentrados en la producción de cultivos alimenticios poco transados y que, por lo general, se venden a menores precios (Helfand, 2001).

Escalante *et al.*, (2013) subrayan que los rendimientos productivos por hectárea se suelen asociar con los niveles de competitividad, productividad, rentabilidad y capacidad de pago de los productores. Por tanto, el mayor rendimiento de los cultivos por unidad de área impacta positivamente en el acceso a crédito en el mercado de crédito formal.

El tamaño de la granja, el área cultivada y la composición de activos del hogar también tienen un efecto positivo en el acceso a crédito (Diagne, 1999; Akudugu, 2012; Swain, 2002), dado que están directamente relacionadas con la percepción de riqueza por parte de las entidades financieras a la hora de seleccionar el prestatario (Akudugu, 2012). El efecto positivo del área se atribuye al hecho de que los préstamos agrícolas estacionales vienen dados como paquetes de insumos que van en correspondencia con la superficie cultivada por los productores (Dohcheva, 2009).

Algunos estudios en países en desarrollo sugieren que, cuanto mayor sea la extensión de la superficie agrícola de los productores y el tamaño de la finca, mayor será la posibilidad de acceder a crédito (Swain, 2002; Nguyen, 2007; Kumar *et al.*, 2010). Igualmente, se dice que la segu-

ridad sobre la propiedad de la tierra es una variable relevante, por cuanto constituye una de las principales garantías usadas en el mercado de crédito agropecuario (Swain, 2002; Fernández Moreno *et al.*, 2011; Dohcheva, 2009). Según Besley (1995) y Feder (1985), dado que la tierra no se puede quitar y no se devalúa fácilmente, la posesión de un título permite garantizar las operaciones de crédito.

Por otra parte, Diagne (1999) afirma que la composición de activos del hogar pesa más como determinante de acceso en el mercado formal que el valor de los mismos o el tamaño de la tierra. En particular, una mayor proporción de tierra y ganado en el valor total de los activos del hogar se correlaciona negativamente con el acceso a crédito formal. Sin embargo, la tierra sigue siendo un determinante importante de acceso al crédito informal (Diagne, 1999).

Así mismo, se ha señalado que cuanto mayor es la garantía requerida, mayor es la probabilidad de que el crédito sea negado; por eso, los pequeños productores son los más afectados por la falta de garantías, ya que el valor de sus activos tangibles puede no ser suficiente para respaldar el préstamo (Dohcheva, 2009). Sin embargo, un estudio desarrollado en Vietnam indica que al suprimir las políticas que exigen garantías para ciertos hogares, la tenencia de propiedad y su tamaño no tienen efecto significativo en el acceso al crédito (Nguyen, 2007).

Otras investigaciones acerca del impacto de la titulación rural en la oferta de crédito y la demanda de inversión han mostrado que está muy relacionado con el tamaño del productor, de manera que el crédito para el pequeño productor continúa siendo racionado, aun cuando posea títulos de propiedad. Además, hay evidencia que sustenta que poseer títulos de propiedad incrementa el acceso a créditos con instituciones de carácter público, pero no sucede lo mismo con bancos privados (Field y Torero, 2004). Aunque en los países en desarrollo se han implementado diversas políticas para incrementar el acceso a crédito, los impactos no han sido considerables en la banca privada.

Mpuga (2008) indica que el nivel de ingresos y la historia crediticia afectan el acceso a crédito, así como contar con una cuenta de ahorros y con ahorros, los cuales sirven como indicador del patrimonio neto del productor. Quienes poseen una cuenta de ahorros y mayor cantidad de estos tienen

mayor probabilidad de pagar los préstamos y, por ende, pueden acceder a más recursos (Dzadze *et al.*, 2012; Akudugu, 2012). Un productor con cuenta de ahorros exhibe menos asimetría de información para el banco y, si ahorra más, revela una mayor posibilidad de hacer pagos. Muhongayire (2012), por su parte, afirma que los productores con mayores ingresos no agrícolas tienen mayor probabilidad de acceder a crédito formal, dado que estos pueden ser una importante fuente de financiación para garantizar el reembolso, a la vez que sirven para distribuir los riesgos.

En cuanto a la asistencia técnica, varios autores subrayan que esta influye positivamente en el acceso a crédito (Escalante *et al.*, 2013; Dzade *et al.*, 2012), debido a que ayuda a disminuir el riesgo de las actividades agropecuarias y a incrementar la rentabilidad de los proyectos productivos.

## Características regionales

El desarrollo regional influye de manera indirecta en el acceso a crédito (Murcia, 2007). Las regiones con mejor desarrollo de otros sectores de la economía, como la industria y el comercio, tienen un mejor ambiente de negocios, mayor desarrollo institucional, mejor infraestructura y mayor presencia del sector financiero. De esta manera, aun cuando la agricultura no sea un sector representativo, se ve beneficiada de la presencia del sector financiero en la región. Así mismo, habrá regiones donde la agricultura es un sector dominante, que fija de condiciones, en las que la agroindustria ha atraído el desarrollo de otros sectores, incluido el financiero.

Según Murcia (2007), la ubicación juega un papel fundamental en la probabilidad de acceder a crédito. Este autor puntualiza que determinadas actividades productivas y patrones de densidad poblacional pueden resultar más o menos atractivos para las instituciones financieras, de manera que la distribución de la oferta de servicios financieros, al igual que su demanda, a nivel rural, difiere a lo largo del país. Como sucede en la mayoría de los países en desarrollo, las regiones en donde predomina el cultivo de productos agroindustriales o de mayor comercialización y la producción a gran escala presentan menos racionamiento de crédito.

Como se mencionó en la sección de las características del productor, el capital social, entendido como la pertenencia a organizaciones, se ha

referenciado como un facilitador del acceso a crédito (Mohammed et al. 2013). No obstante, para que este se vea materializado, no solo influyen sus condiciones internas, como la confianza, la solidaridad y la cohesión social, sino también aquellas externas, como el estado de la economía, las instituciones y otros componentes culturales, que difieren a nivel regional (Flores y Rello, 2001).

A continuación, se describe la metodología empleada para determinar cuáles características del productor y de la unidad productiva interfieren en el acceso a crédito agropecuario en Colombia.

## Metodología

El análisis de los factores que determinan el acceso a crédito agropecuario (ACA) en Colombia se realizó a partir de los datos del Tercer Censo Nacional Agropecuario (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], 2016). La población incluida corresponde a productores agropecuarios residentes, entendidos como aquellos que habitan de manera permanente en la UPA y ejercen la jefatura del hogar. La disponibilidad de información sociodemográfica limitó la inclusión de productores agropecuarios no residentes, debido a que la operación estadística no recogió información de este tipo para esta población. La muestra final fue conformada por 71.089 productores de 29 departamentos del país que solicitaron crédito para el desarrollo de actividades del sector agropecuario.

Se empleó el acceso a crédito como variable dependiente, mientras que las características del productor y de la UPA se introdujeron como variables explicativas. Específicamente, se incluyeron las siguientes características: sexo, edad, nivel educativo, cantidad de personas que toman decisiones de producción de la UPA, área de la UPA (m<sup>2</sup>), ubicación (departamento), tipo de relación jurídica con la UPA (RJUPA), tipo de cultivo (TC), pertenencia a organizaciones (PO), acceso a asistencia técnica y tenencia de maquinaria para el desarrollo de las actividades productivas.

Tras definir las variables que potencialmente afectan el acceso a crédito desde el punto de vista socioeconómico, se ajustó un modelo estadístico, en el cual la variable *acceso a crédito* se modeló en función de dichas variables. Además de las variables definidas previamente, se inclu-

yeron las interacciones departamento por tipo de cultivo, departamento por tipo de relación jurídica con el predio y departamento por pertenencia a organizaciones.

$\gamma_i$  se define como la variable que indica si el  $i$ -ésimo productor accedió a crédito ( $\gamma_i = 1$ ) o no accedió a crédito ( $\gamma_i = 0$ ) y  $(x_i) = P(\gamma_i = 1 | x_i)$  se define como la probabilidad de que el  $i$ -ésimo productor tenga acceso a crédito. El efecto de las variables explicativas de tipo cualitativo se modeló mediante la construcción de  $c_j$  variables ficticias, las cuales corresponden al número de categorías de la  $j$ -ésima variable cualitativa menos 1. Para el caso de interacciones entre variables cualitativas, las variables ficticias se crearon como el producto de las variables ficticias asociadas a efectos principales; por ejemplo, para la interacción entre departamento (29 niveles y 28 variables ficticias) y tipo de tenencia (2 niveles y, por ende, una variable ficticia) se tienen 28 variables ficticias. Así, el predictor lineal tuvo la siguiente forma:

$$P(x_i) = \frac{1}{1 + \exp(-(\beta_0 + \sum_{j=1}^{11} \sum_{l=1}^{c_j} \beta_{lj} Z_{lji} + \beta_{E_1} E_i + \beta_{E_2} E_i^2 + \beta_T T_i + \beta_A A_i))}$$

en donde  $\beta_0$  es el intercepto;  $\beta_{lj}$  es el parámetro de la  $l$ -ésima variable ficticia de la  $j$ -ésima variable cualitativa (11 en este caso, 8 variables y 3 interacciones dobles entre ellas);  $\beta_{E_1}$  es el valor de la  $l$ -ésima variable ficticia de la  $j$ -ésima variable cualitativa para el  $i$ -ésimo productor; y  $\beta_{E_2}$  son los parámetros asociados al efecto lineal y cuadrático de la edad del productor, respectivamente,  $E_i$  es la edad del  $i$ -ésimo productor;  $\beta_T$  es el parámetro del total de personas que toman decisiones de producción en la UPA;  $T_i$  es el total de personas con las que el  $i$ -ésimo productor toma decisiones;  $\beta_A$  es el parámetro del área del predio y  $A_i$  es el área del predio del  $i$ -ésimo productor. De manera equivalente, en la escala logit, el modelo se puede escribir de la siguiente manera:

$$\text{logit}(P(x_i)) = \log\left(\frac{P(x_i)}{1 - P(x_i)}\right) = \beta_0 + \sum_{j=1}^{11} \sum_{l=1}^{c_j} \beta_{lj} Z_{lji} + \beta_{E_1} E_i + \beta_{E_2} E_i^2 + \beta_T T_i + \beta_A A_i.$$

Los parámetros del modelo se estimaron mediante el método de máxima verosimilitud, empleando el algoritmo de puntuaciones de Fisher para resolver las ecuaciones de máxima verosimilitud.

Para las interacciones y las variables con más de dos niveles que fueron significativas, se realizaron pruebas de comparación múltiple con corrección de Bonferroni. En el caso de las interacciones, las pruebas de comparación se realizaron dentro de cada departamento. De modo similar, para comparaciones de efectos principales de departamentos, se realizaron contrastes de interés en lugar de hacer las 435 posibles comparaciones por parejas. Estos contrastes se generaron a partir del agrupamiento de departamentos, según el índice de profundización financiera estimado como el cociente entre la cartera y el PIB departamentales, con datos de 2014, presentado por Asobancaria (2016).

Los departamentos se dividieron en 4 grupos, de los cuales, el grupo 1 correspondía a los departamentos con menor profundización y el 4, a los de mayor profundización. En el grupo 1 se incluyeron los departamentos de Chocó, La Guajira, Putumayo, Meta, Arauca, Casanare y Guainía; en el grupo 2, Bolívar, Boyacá, Caquetá, Cauca, Cesar, Córdoba, Cundinamarca, Nariño, Santander, Sucre, Guaviare y Vichada; en el grupo 3, Caldas, Huila, Magdalena, Norte de Santander, Quindío, Risaralda, Tolima y Amazonas; y en el grupo 4, Antioquia y Valle del Cauca. Los contrastes realizados fueron los siguientes: grupo 1 contra grupo 4, grupo 2 contra grupo 4, y grupo 3 contra grupo 4. En cada contraste, la hipótesis evaluada fue si la media de los parámetros de los departamentos en un conjunto dado era igual a la media de los parámetros de los departamentos en otro conjunto.

## Resultados

En el anexo 1 se presentan los resultados de los estimadores de máxima verosimilitud del modelo de regresión logística.

Manteniendo las demás variables constantes, todos los LOR (del inglés, *log odds ratio*: 'logaritmo de la razón de probabilidades') de los departamentos expresados respecto al departamento del Vichada (departamento de referencia o base) fueron significativos, excepto para los departamentos de Caquetá ( $p = 0,061$ ), Magdalena ( $p = 0,0504$ ), Meta ( $p = 0,0584$ ), Quindío ( $p = 0,2859$ ), Arauca ( $p = 0,2166$ ), Amazonas ( $p = 0,9954$ ), Guainía ( $p = 0,7994$ ) y Guaviare ( $p = 0,1715$ ). Como ya se mencionó, estos parámetros expresan el efecto de cada departamento con respecto al departamento de Vichada, en términos del LOR, de dos perfiles en los que las demás variables se mantienen constantes.

La tabla 7 muestra la razón de probabilidades (OR, siglas de su denominación en inglés: *odds ratio*) de cada departamento con respecto al departamento del Vichada. De acuerdo con estos resultados, las OR de todos los departamentos son mayores que la del departamento del Vichada, es decir, es más probable acceder a crédito en los demás departamentos que en el Vichada. No obstante, en el caso de los departamentos de Amazonas, Guainía, Guaviare y Quindío, aunque sus OR son numéricamente mayores, no resultaron significativas, al igual que para los departamentos de Caquetá, Magdalena, Meta y Arauca. A su vez, cabe destacar que priman las interacciones en las que interviene la variable ubicación (departamento) sobre sus efectos principales.

Los LOR de la tenencia de maquinaria agropecuaria y del uso de asistencia técnica, así como los del número de personas que toman decisiones de producción en la UPA resultaron significativos (ver anexo 2). Al calcular las OR de estas variables, se obtiene que las probabilidades de tener maquinaria son 1.074 veces las de no tenerla. Mientras que las probabilidades de contar con asistencia técnica son 1.187 veces las de no tener. Por otra parte, por cada persona adicional que apoye la toma de decisiones de producción, las probabilidades aumentan 1.046 veces. En consecuencia, se afirma que tener maquinaria y contar con asistencia técnica y con un número mayor de personas que tomen decisiones de producción aumentan la probabilidad de acceder a crédito agropecuario en el país.

El efecto de la tenencia de maquinaria agropecuaria en la mayor probabilidad de acceder a crédito podría explicarse porque se trata de activos que reflejan la capacidad de pago y pueden usarse como garantía. Así mismo, este factor constituye un indicador de la tecnificación de la actividad productiva, que proporciona incrementos en la rentabilidad; de manera que se convierte en un elemento que aporta a la conformación de un buen prospecto para ser sujeto de crédito. En lo concerniente a la asistencia técnica, el acceso a ella le permite al productor reconocer las etapas del proceso productivo, identificar los riesgos y desarrollar estrategias para disminuirlos, a la vez que incrementa la rentabilidad de su actividad, lo que le permitirá responder por las obligaciones de pago de crédito.

La edad, por su parte, es un factor que incrementa la probabilidad de acceder a crédito cuando se es joven, pero resta posibilidades en la vejez. Se encontró que la edad que maximiza la probabilidad de acceder

a crédito es igual a 46,7 años. Dicho valor se obtuvo utilizando los estimadores del efecto lineal y cuadrático, y calculando la primera y la segunda derivada del predictor lineal con respecto a la edad, a partir del análisis de la función logística. Por otra parte, el sexo no resultó ser un factor significativo para el acceso a crédito en el país.

Tabla 7. Estimadores de máxima verosimilitud y razones de probabilidad (OR) de los departamentos tomando como referencia el departamento del Vichada

Departamento	B	Pr > ChiSq	OR
Antioquia	5,0372	0,0038*	154.038
Bolívar	4,0905	0,0224*	59.770
Boyacá	5,0552	0,005*	156.836
Caldas	6,2693	0,0004*	528.108
Caquetá	3,5924	0,061	36.321
Cauca	4,7376	0,0058*	114.160
Cesar	4,1447	0,0236*	63.099
Córdoba	5,2737	0,0025*	195.137
Cundinamarca	5,7696	0,0012*	320.410
Chocó	4,2483	0,0142*	69.986
Huila	7,0537	0,0004*	1157.132
La guajira	4,6298	0,0125*	102.494
Magdalena	3,5171	0,0504	33.687
Meta	3,5356	0,0584	34.316
Nariño	5,7158	0,0009*	303.627
Norte de Santander	5,6084	0,0017*	272.708
Quindío	9,0186	0,2859	8255.212
Risaralda	3,8182	0,0467*	45.522
Santander	5,1665	0,0034*	175.300
Sucre	5,3257	0,0027*	205.552
Tolima	5,0997	0,0041*	163.973
Valle del Cauca	4,3003	0,0134*	73.722
Arauca	2,7993	0,2166	16.433
Casanare	4,319	0,0206*	75.113
Putumayo	5,2771	0,0025*	195.801
Amazonas	16,8075	0,9954	19925283.283
Guainía	11,1894	0,7994	72359.353
Guaviare	9,6375	0,1715	15328.973

\*Significativo ( $p < 0,05$ )

El tipo de cultivo comercial resultó significativo, aunque al igual que en el caso del departamento, priman los impactos de su interacción sobre el efecto principal de la variable.

## Contraste y pruebas de comparación

En la tabla 8 se presentan los contrastes entre los 4 grupos de departamentos definidos por Asobancaria (2016). Dado que ninguno resultó significativo ( $p > 0,05$ ), se dice que, en la escala logit, no hay diferencias en la probabilidad de acceso a crédito entre los tres primeros grupos y el grupo cuatro. Es decir, no hay evidencia que sugiera que el acceso a crédito difiere entre los niveles uno, dos y tres de profundización financiera con respecto al nivel cuatro. Una interpretación posible de este resultado recae en el hecho de que el sector financiero en el país es muy homogéneo en sus reglas y condiciones de operación.

Tabla 8. Resultados de las pruebas de contraste entre departamentos según el agrupamiento por índice de profundización financiera

Contraste	g. l.	Chi cuadrado de Wald	Pr > ChiSq
Grupo 1 vs. Grupo 4	1	0,3664	0,5450
Grupo 2 vs. Grupo 4	1	0,7430	0,3887
Grupo 3 vs. Grupo 4	1	0,0085	0,9267

*Fuente:* Elaboración propia, con base en datos del Tercer Censo Nacional Agropecuario y de Asobancaria.

La tabla 9 recoge los resultados de las comparaciones entre las diferentes categorías del nivel educativo que resultaron significativas. Hubo diferencias en el acceso a crédito entre básica primaria y ningún nivel educativo; entre básica primaria y bachillerato, y entre básica primaria y pregrado. Haber cursado básica primaria incrementa la probabilidad de acceder a crédito con respecto a no tener ningún nivel educativo, a haber cursado el bachillerato y a haber realizado estudios universitarios de pregrado. Al respecto, podría señalarse que tener habilidades comunicativas básicas le permite al productor acceder y comprender la información relacionada con el mercado crediticio. Por otro lado, las diferencias con respecto al bachillerato y al pregrado podrían explicarse por el hecho de que la población rural del país, en promedio, ha cursado la primaria completa y, por tanto, las exigencias en cuanto a nivel educativo del sector

financiero no son muy altas. De tal manera que este, mayoritariamente, otorga crédito a productores cuyo nivel educativo es la básica primaria.

Tabla 9. Pruebas de comparación múltiple con corrección de Bonferroni para el nivel educativo

Nivel educativo	Nivel educativo	Estimador	Adj P	OR
Ninguno	Básica Primaria	-0,2524	<0,0001*	0,777
Básica Primaria	Bachillerato	0,1494	0,0003*	1,161
Básica Primaria	Pregrado	0,3462	0,0183*	1,414

\*Significativo ( $p < 0,05$ )

En la tabla 10 se presentan los resultados de las pruebas de comparación múltiple con corrección de Bonferroni entre los niveles de tipo de relación jurídica con la UPA en cada departamento. Tal como se aprecia, en los departamentos de Caquetá, Córdoba, Norte de Santander, Risaralda, Chocó, Putumayo y Casanare existen diferencias significativas en el acceso a crédito según el tipo de relación jurídica con la UPA. En los departamentos de Caquetá, Córdoba, Norte de Santander, Risaralda y Casanare las probabilidades de acceso a crédito del nivel propiedad son mayores que las del nivel tenencia. En el caso de Caquetá las probabilidades de acceso a crédito cuando se trata de propiedad son 3.256 más que las de tenencia. Por otro lado, en los departamentos de Chocó y Putumayo las probabilidades de acceso a crédito del nivel propiedad son menores que las de tenencia.

Respecto a la forma como esta interacción impacta el acceso a crédito, pueden concebirse algunas explicaciones: por un lado, hay departamentos donde el mercado de tierras es activo y la definición de derechos de propiedad es alta (en términos relativos), en los cuales coexisten niveles de tenencia y propiedad similares, y en términos del acceso a crédito pueden no presentar diferencias. Por otro lado, podría pensarse en departamentos donde la definición de los derechos de propiedad es baja y la tenencia es elevada, en los cuales el sector financiero prefiere otorgar crédito al productor propietario debido a que la propiedad garantiza la devolución del préstamo. También en departamentos como Putumayo y Chocó, donde el índice Gini de distribución de la propiedad rural es de 0,53 y 0,52, respectivamente, y quizá esta menor concentración de la propiedad con respecto a

En la tabla 11 se presentan los resultados de las pruebas de comparación múltiple con corrección de Bonferroni entre los tipos de organización en cada uno de los departamentos que resultaron significativos.

Tabla 11. Pruebas de comparación múltiple con corrección de Bonferroni a nivel de departamento para el tipo de organización a la que pertenece la UPA

Departamento	Organización	Organización	Estimador	Adj P	OR
Antioquia	Asociación de Productores	Cooperativa	-0,7775	0,0002*	0,46
	Cooperativa	No Asociado	0,8528	<0,0001*	2.346
	Cooperativa	Organización Comunitaria	0,6108	0,0002*	1.842
Boyacá	Asociación de Productores	Organización Comunitaria	1,0788	0,0218*	2.941
	No Asociado	Organización Comunitaria	1,0853	0,0039*	2,96
Cundinamarca	Cooperativa	No Asociado	-0,6041	0,002*	0,547
	Cooperativa	Organización Comunitaria	-1,1117	0,0292*	0,329
Chocó	Asociación de Productores	Organización Comunitaria	0,5794	0,0418*	1.785
Magdalena	Cooperativa	No Asociado	1,3147	0,0169*	3.723
	Cooperativa	Organización Comunitaria	2,2141	0,0004*	9.153
Nariño	Asociación de Productores	Organización Comunitaria	1,0163	<0,0001*	2.763
	Cooperativa	Organización Comunitaria	0,8213	0,0022*	2.273
	No Asociado	Organización Comunitaria	0,753	<0,0001*	2.123

En el departamento de Nariño, pertenecer a una asociación de productores, a una cooperativa o no estar asociado hace más probable acceder a crédito con respecto a pertenecer a una organización comunitaria. En el caso de Antioquia, pertenecer a una cooperativa incrementa la probabilidad de acceder a crédito en relación con las otras formas de organización o con no estar asociado. Mientras que en el departamento del Magdalena, cuando se compara la pertenencia a una cooperativa con la pertenencia a una organización comunitaria y con no estar asociado, se encuentra que pertenecer a una cooperativa es mejor en términos del acceso a crédito que encontrarse en las otras dos categorías.

En el departamento de Chocó, hubo diferencias entre pertenecer a una asociación de productores o a una organización comunitaria. En este caso, pertenecer a una asociación de productores hace más factible acceder a crédito en relación con pertenecer a una organización comunitaria. En Cundinamarca, no estar asociado o pertenecer a una organización comunitaria hace más factible acceder a crédito que pertenecer a una cooperativa. En Boyacá, pertenecer a una asociación de productores y no estar asociado incrementa la probabilidad de acceder a crédito en relación con pertenecer a una organización comunitaria.

Hipotéticamente, podría decirse que la pertenencia a organizaciones es determinante para acceder a crédito cuando se alcanza una especie de umbral de presencia de organizaciones y se tiene una trayectoria considerable; ejemplo de ello podría ser el departamento de Antioquia, donde existen cooperativas con más de 50 años de funcionamiento y con un número considerable de asociados.

El menor acceso a crédito cuando se pertenece a una organización comunitaria con respecto a los otros tipos de asociación, evidenciado en la mayoría de los departamentos donde hubo diferencias significativas, quizás podría explicarse por la naturaleza de los problemas que atiende este tipo de organizaciones (sociales, culturales y políticos), que no están directamente relacionadas con la actividad productiva agropecuaria.

La tabla 12 muestra los resultados de las pruebas de comparación múltiple entre los tipos de cultivo en cada uno de los departamentos que resultaron significativos. En Córdoba y Nariño, los LOR de acceso a crédito para los tipos de cultivo comercial y mixto son menores que para los del tipo de cultivo no comercial. Así, en estos departamentos, resulta más factible acceder a crédito cuando se producen cultivos de tipo no comercial. Dado que en este estudio no se discrimina el acceso según la fuente de financiación, podría esperarse que, cuando se trata de medios informales, la producción de cultivos no comerciales resulte favorable en aquellos territorios donde es común la producción de este tipo de bienes.

Para el departamento del Cauca, los LOR de acceso a crédito son mayores cuando el tipo de cultivo es comercial en comparación con el tipo de cultivo no comercial. Igual sucede en Valle del Cauca y en el Vichada. No obstante, en el Valle del Cauca también hubo diferencias signi-

ficativas entre el tipo de cultivo mixto y no comercial, siendo más factible acceder a crédito cuando se producen cultivos de tipo mixto. Además, en el Vichada es más factible acceder a crédito cuando se producen cultivos de tipo comercial que cuando se producen cultivos mixtos. Dado lo anterior, en el Valle del Cauca la probabilidad de acceder a crédito es menor cuando se producen cultivos de tipo no comercial en relación con los otros tipos de cultivo, mientras que en el Vichada el acceso es mayor cuando se producen cultivos de tipo comercial en comparación con los otros tipos de cultivo.

Tabla 12. Pruebas de comparación múltiple con corrección de Bonferroni a nivel de departamento para el tipo de cultivo presente en la UPA

Departamento	Tipo de cultivo	Tipo de cultivo	Estimador	Adj P	OR
Cauca	Comercial	No comercial	0,2482	0,0098*	1.282
Córdoba	Comercial	No comercial	-0,7747	0,004*	0,461
	Mixto	No comercial	-0,9151	<0,0001*	0,4
Nariño	Comercial	No comercial	-0,541	<0,0001*	0,582
	Mixto	No comercial	-0,5408	<0,0001*	0,582
Santander	Mixto	No comercial	0,8204	0,0399*	2,271
Sucre	Comercial	Mixto	-0,5924	0,0143*	0,553
	Comercial	No comercial	-0,679	0,0448*	0,507
Valle del Cauca	Comercial	No comercial	0,7569	0,0006*	2,132
	Mixto	No comercial	0,7106	0,0008*	2,035
Vichada	Comercial	Mixto	1,7116	0,0045*	5,538
	Comercial	No comercial	2.776	0,0013*	16,054

## Conclusiones

En comparación con los demás sectores de la economía colombiana, el sector agropecuario es el más rezagado en cuanto a profundización financiera y acceso a crédito, pese a los esfuerzos de fomento mediante subsidios y apoyos financieros favorables. Dada la importancia de la agricultura en la economía del país, las políticas para el fortalecimiento del sector más que enfocarse en facilitar el acceso a un factor específico, como el crédito, deben propender a asegurar la sostenibilidad de las actividades económicas, brindar mejores condiciones de vida y oportunidades a los habitantes rurales y, por ende, servir al fin último del desarrollo rural.

En lo que concierne al limitado acceso a crédito, la literatura con frecuencia propone los elevados costos de transacción, el elevado riesgo que representa el sector y otros aspectos que resultan relevantes desde el lado de la oferta. Existe otra línea de trabajos, menos conocida, en la que se propone que las características sociodemográficas, económicas, productivas y el contexto del productor determinan el acceso a crédito. Este trabajo se desarrolla en esta última línea y, en concordancia con lo que se ha encontrado previamente, se encontró que la tenencia de maquinaria agropecuaria, el uso de asistencia técnica y un número mayor de personas que colabora con la toma de decisiones de producción incrementan la probabilidad de acceder a crédito agropecuario en el país.

El nivel educativo y la edad también afectan la probabilidad de acceder a crédito. En el caso del nivel educativo, los resultados sugieren que tener básica primaria es mejor en términos de la probabilidad de acceder a crédito en comparación con no tener ningún nivel educativo, haber realizado bachillerato o haber realizado una carrera profesional. Por su parte, la edad que maximiza los LOR de acceso a crédito es 46,7 años, es decir, a esta edad el productor tiene mayores probabilidades de acceder a crédito.

Así mismo, es importante destacar que las interacciones del departamento con el tipo de relación jurídica con la UPA, la pertenencia a organizaciones y el tipo de cultivo, influyen en el acceso a crédito. Respecto a la interacción entre departamento y tipo de relación jurídica con la UPA, se encontraron diferencias significativas en los departamentos de Caquetá, Córdoba, Norte de Santander, Risaralda, Casanare, Chocó y Putumayo. En los primeros cinco departamentos, las probabilidades de acceder a crédito son mayores cuando el productor es propietario, y en los dos últimos, son menores cuando se es propietario.

En cuanto a la interacción entre departamento y tipo de organización, hubo diferencias significativas entre las categorías de organización en los departamentos de Antioquia, Boyacá, Cundinamarca, Chocó, Magdalena y Nariño. En Antioquia, pertenecer a una cooperativa resulta más favorable, en términos del acceso a crédito, con respecto a pertenecer a una asociación de productores, a una organización comunitaria o a no estar asociado. En Boyacá, pertenecer a una asociación de productores o no estar asociado le brinda mayores probabilidades de acceso a crédito.

to al productor que pertenecer a una organización comunitaria. En Cundinamarca, pertenecer a una cooperativa disminuye la probabilidad de acceder a crédito con respecto a no estar asociado y a pertenecer a una organización comunitaria. En el Chocó, pertenecer a una asociación de productores es mejor, en términos del acceso a crédito, que pertenecer a una organización comunitaria. En el Magdalena, pertenecer a una cooperativa es mejor que no estar asociado y que pertenecer a una organización comunitaria. En Nariño, hacer parte de una organización de productores, de una cooperativa o no estar asociado es mejor que hacer parte de una organización comunitaria para acceder a crédito.

Por último, en la interacción entre departamento y tipo de cultivo hubo diferencias significativas en los departamentos de Cauca, Córdoba, Nariño, Santander, Sucre, Valle del Cauca y Vichada. En el Cauca, producir cultivos de tipo comercial hace más probable acceder a crédito en relación a producir cultivos no comerciales. En Córdoba y en Nariño, producir cultivos de tipo comercial o mixto hace menos probable acceder a crédito en comparación con producir cultivos no comerciales. En Santander, producir cultivos de tipo mixto es mejor, en términos del acceso a crédito, que producir cultivos de tipo no comercial. En Sucre, las probabilidades de acceder a crédito son mayores cuando se producen cultivos de tipo mixto y no comercial que cuando se producen cultivos de tipo comercial. En el Valle del Cauca es más factible acceder a crédito cuando se producen cultivos de tipo comercial y mixto que cuando se producen cultivos no comerciales. En el Vichada, las probabilidades de acceder a crédito son mayores cuando se producen cultivos de tipo comercial en comparación con los cultivos de tipo mixto y no comercial.

La evidencia sugiere que el acceso a crédito agropecuario en el país está influenciado por las particularidades geográficas, sociales y territoriales que enfrenta el productor, las cuales hacen más o menos propicia la institucionalidad, el desarrollo de ciertas actividades productivas y la construcción de relaciones sociales. Tales particularidades pueden facilitar o dificultar la presencia de instituciones financieras, definiendo de esta manera la posición del productor agropecuario como sujeto o no de crédito agropecuario.

Dado lo anterior, el diseño de programas de crédito y financiación para la producción agropecuaria en Colombia debe tener en cuenta las

particularidades que enfrentan los productores en cada territorio. Así, por ejemplo, en aquellos departamentos donde determinadas formas asociativas han demostrado ser ventajosas en términos de acceso a crédito agropecuario, estas debieran usarse como medios para el diseño de programas de financiación del sector a nivel departamental.

Por otro lado, como lo muestran los resultados, en el Putumayo y el Chocó, ser tenedor de la UPA conlleva mayores posibilidades de acceder a crédito con respecto a ser propietario, lo cual podría representar una oportunidad para el diseño de programas de financiamiento en los que el crédito no está garantizado por el título de propiedad de la UPA. Sin embargo, es pertinente realizar otros análisis que permitan entender cómo influyen las diferentes formas de tenencia en el acceso a crédito agropecuario.

En lo que respecta al tipo de cultivo, aun cuando en la mayoría de los departamentos donde hubo diferencias resultó más factible acceder a crédito cuando se producen cultivos de tipo comercial con respecto a las otras categorías, es importante tener en cuenta la caracterización de la población en términos productivos; puesto que las condiciones culturales y de dotación, así como las capacidades, pueden tener un peso importante, y bien podrían idearse programas de acceso a servicios financieros, del tipo microfinanzas, para que aquellos productores dedicados a actividades poco comerciales puedan recibir financiación.

Por último, es importante resaltar que, dada la definición de crédito agropecuario empleada por el DANE, los resultados de esta investigación son de tipo agregado, es decir, incluyen la utilización de crédito para capital de trabajo, inversión y consumo. No obstante, dadas las particularidades de cada una de estas líneas de crédito, los determinantes de acceso en cada caso podrían ser diferentes y, por ende, se justificaría el desarrollo de un análisis a este nivel.

## Referencias

- Akudugu, M. (2012). Estimation of the determinants of credit demand by farmers and supply by rural banks in Ghana's Upper East Region. *Asian Journal of Agriculture and Rural Development*, 2(2): 189-200. <https://doi.org/10.22004/ag.econ.197959>
- Arayesh, B. (2011). Identifying the factors affecting the participation of agricultural cooperatives' members. *American Journal of Agricultural and Biological Sciences*, 6(4), 560-566. <https://doi.org/10.3844/ajabssp.2011.560.566>
- Asobancaria. (2016, 31 de mayo). Profundización financiera regional. *Semana Económica 2016*, ed. 1044. <https://www.asobancaria.com/semanseconomicas/1044.pdf>
- Asobancaria. (2019, 11 de febrero). El financiamiento del sector agropecuario en Colombia: condición fundamental para el aumento de la inclusión financiera. *Semana Económica 2019*, ed. 1172. <https://www.asobancaria.com/wp-content/uploads/1172.pdf>
- Bernard, T. y Spielman, D. (2009). Reaching the rural poor through rural producer organizations? a study of agricultural marketing cooperatives in ethiopia. *Food Policy*, 34(1), 60-69. <https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2008.08.001>
- Besley, T. (1995). Property rights and investment incentives: theory and evidence from Ghana. *Journal of Political Economy*, 103(5): 903-937. <http://dx.doi.org/10.1086/262008>
- Chau, L., Lebailly, P. y Nguyen, T. (2012). Access to credit of animal production households: a study in Hai Duong Province, Vietnam. *Journal des Sciences et Technologies Agricoles*, 10(7), 1050-1060.

- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2016). *3er Censo Nacional Agropecuario. Tomo 2: Resultados*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/agropecuario/censo-nacional-agropecuario-2014>
- Departamento Nacional de Planeación. (2014, diciembre). Misión para la transformación del campo. Sistema Nacional de Crédito Agropecuario: propuesta de reforma.
- Diagne, J. (1999, mayo). Determinants of household access to and participation in formal and informal credit markets in Malawi (FCND Discussion Paper n.º 67). International Food Policy Research Institute. <http://ebrary.ifpri.org/utils/getfile/collection/p15738coll2/id/125743/filename/125774.pdf>
- Dohcheva, D. (2009). Credit rationing in agricultural credit markets in Bulgaria. *Trakia Journal of Sciences*, 7(3): 57-62.
- Dzadze, P., Osei Mensah, J., Aidoo, R. y Nurah, G. (2012). Factors determining access to formal credit in Ghana: a case study of smallholder farmers in the Abura-Asebu Kwamankese district of central region of Ghana. *Journal of Development and Agricultural Economics*, 4(14): 416-423.
- Escalante, R. y Caballero, K. (2010). El aseguramiento en el sector agropecuario mexicano y el cambio climático: políticas públicas y respuestas de los productores [Documento de trabajo]. Universidad Nacional Autónoma de México. [http://xiiirem.ehu.es/entry/content/198/cod\\_020.pdf](http://xiiirem.ehu.es/entry/content/198/cod_020.pdf)
- Escalante, R., Catalán, H. y Basurto, S. (2013). Determinantes del crédito en el sector agropecuario mexicano: un análisis mediante un modelo probit. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 10(71), 101-124.
- Escandón, M. y Pérez, J. (2002). Finagro y el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario en Colombia [Trabajo de grado]. Pontificia Universidad Javeriana.
- Feder, G. (1985). The relation between farm size and farm productivity: The role of family labor, supervision, and credit constraints. *Journal of Development Economics*, 18(2-3), 297-313. [https://doi.org/10.1016/0304-3878\(85\)90059-8](https://doi.org/10.1016/0304-3878(85)90059-8)

- Fernández Moreno, D., Piñeros Gordo, J. y Estrada, D. (2011, septiembre). *Reporte de estabilidad financiera. Financiamiento del sector agropecuario: situación y perspectivas*. Banco de la República. [https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/ref\\_tema\\_2\\_sep\\_2011.pdf](https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/ref_tema_2_sep_2011.pdf)
- Field, E. y Torero, M. (2004). *Do property titles increase credit Access among the urban form evidence from a nationwide titling program?* <https://scholar.harvard.edu/field/publications/do-property-titles-increase-credit-access-among-urban-poor-evidence-nationwide-ti>
- Flores, M. y Rello, F. (2001, 24-26 de septiembre). *Capital social: virtudes y limitaciones* [Ponencia]. Conferencia Regional sobre Capital Social y Pobreza, CEPAL y Universidad del Estado de Michigan, Santiago de Chile.
- Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario. (2014). *Manual de Servicios*. [https://www.finagro.com.co/sites/default/files/sinman-001\\_manual\\_de\\_servicios\\_de\\_finagro\\_cap\\_1\\_5 %20\(1\)%20FACTORING.pdf](https://www.finagro.com.co/sites/default/files/sinman-001_manual_de_servicios_de_finagro_cap_1_5_%20(1)%20FACTORING.pdf)
- Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario de Colombia. (2017). *Informe de Gestión Sostenible 2016*. [https://www.finagro.com.co/sites/default/files/informe\\_de\\_gestion\\_2016.pdf](https://www.finagro.com.co/sites/default/files/informe_de_gestion_2016.pdf)
- Foltz, J. (2004). Credit market Access and profitability in Tunisian agriculture. *Agricultural Economics*, 30(3), 229-240. <https://doi.org/10.1016/j.agecon.2002.12.003>
- Freeman, H. A., Ehui, S. K. y Jabbar, M. A. (1998). Credit constraints and small holder dairy production in the East African high lands: application of a switching regression model. *Agricultural Economics*, 19(1-2), 33-44. [https://doi.org/10.1016/S0169-5150\(98\)00044-9](https://doi.org/10.1016/S0169-5150(98)00044-9)
- Helfand, S. (2001). The distribution of subsidized agricultural credit in Brazil: do interest groups matter? *Development and Change*, 32(3), 465-490. <https://doi.org/10.1111/1467-7660.00213>
- Hoff, K. y Stiglitz, J. (1990). Introduction: Imperfect information and rural credit markets. Puzzles and policy perspectives. *The world Bank Economic Review*. 4(3): 235-250.
- International Fund for Agricultural Development (2009). *Rural finance policy*. <http://www.ifad.org/pub/basic/finance/eng.pdf>

- Kalmanovitz, S. y López, E. (2006). *Aspectos de la agricultura colombiana en el siglo XX*. Fondo de Cultura Económica.
- Kiplimo, J. (2013). *Determinants of access to credit by smallholder farmers in Eastern and Western Kenya* [Tesis de maestría, Strathmore University]. <http://hdl.handle.net/11071/3613>
- Kumar, A., Singh, K. M. y Sinha, S. (2010). Institutional credit to agriculture in India: status, performance and determinants. *Agricultural Economic Research Review*, 23(2), 253-264.
- Ley 16 de 1990. (22 de enero). Por la cual se constituye el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, se crea el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, Finagro, y se dictan otras disposiciones. Congreso de Colombia. Diario Oficial 39153. . <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1572699>
- Ley 1094 de 2006 (24 de octubre). Por la cual se modifica la Ley 16 de 1990 y se adoptan otras disposiciones. Congreso de Colombia. Diario Oficial 46431. <http://www.suin.gov.co/viewDocument.asp?id=1673597>
- Meyer, R. y Nagarajan, G. (2000). *Rural financial markets in Asia: policies, paradigms, and performance*. Oxford University Press.
- Misión para la transformación del Campo. (2015, junio). Diagnóstico económico del campo colombiano. Informe de la Misión para la Transformación del Campo Colombiano. Departamento Nacional de Planeación. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapecuarioforestal%20y%20pesca/Diagn%C3%B3stico%20Econ%C3%B3mico%20del%20Campo%20Colombiano.pdf>
- Mohammed, S., Egyir, I. y Amegashie, D. (2013). Social capital and access to credit by farmer based organizations in the Karaga District of Northern Ghana. *Journal of Economics and Sustainable Development* 4(16):146-155.
- Mpuga, P. (2008, 12-14 de noviembre). *Constraints in access to and demand for rural credit: evidence from Uganda* [Documento de conferencia]. African Economic Conference, Túnez, Túnez.
- Muhongayire, W. (2012). *An economic assessment of the factors influencing smallholder farmers' access to formal credit: a case study of Rwamagana district, Rwanda* [Tesis de maestría, University of Nairobi]. <https://doi.org/10.22004/ag.econ.198522>

- Murcia Pabón, A. (2007). *Determinantes del acceso al crédito de los hogares colombianos*. (Serie Borradores de Economía, n.º 449). Banco de la República. <https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/pdfs/borra449.pdf>
- Nguyen, C. (2007). Determinants of credit participation and its impact on household consumption: evidence from rural Vietnam (CERT Discussion Papers 0703). Centre for Economic Reform and Transformation, Heriot Watt University. <https://EconPapers.repec.org/RePEc:hwe:certdp:0703>
- Nuryartono, N., Zeller, M., y Schwarze, S. (2005, 11-13 de octubre). Credit rationing of farm household and agricultural production: empirical evidence in the rural areas of Central Sulawesi, Indonesia [Documento de conferencia] Conference on International Agricultural Research for Development, Tropentag, Stuttgart, Alemania.
- Poliquit, L. Y. (2006). *Accessibility of rural credit among small farmers in the Philippines* [Tesis de maestría, Massey University]. <http://hdl.handle.net/10179/1687>
- Rahji, M. y Fakayode S. (2009). A multinomial logit analysis of agricultural credit rationing by commercial banks in Nigeria. *International Research Journal of Finance and Economics*, 24: 90-100.
- Sociedad de Agricultores de Colombia. (2018). Crédito agropecuario.
- Swain, R. (2002). Credit rationing in rural India. *Journal of Economic Development*, 27(2), 1-20.
- Subhasrao, P., Sanjay, K., Bardhan, D. y Singh, Y. (2014). Impact of participation in dairy microfinance module: Implications for future reforms in credit delivery.
- Udry, C., y Conley, T. (2006). *Social networks in Ghana*. Institute of Statistical, Social & Economic Research, University of Ghana.
- Unidad de Planificación Rural Agropecuaria. (2014). *Bases conceptuales procesos de regularización de la propiedad rural y acceso a tierras*. [http://www.upra.gov.co/documentos/Bases\\_conceptuales\\_regularizacion\\_propiedad\\_rural\\_mercado\\_tierras.pdf](http://www.upra.gov.co/documentos/Bases_conceptuales_regularizacion_propiedad_rural_mercado_tierras.pdf)

# UNA MIRADA SOBRE LA POLÍTICA DE ADECUACIÓN DE TIERRAS EN EL DESARROLLO RURAL COLOMBIANO



*Andrea Álvarez Ome<sup>1</sup>*

## Resumen

En este trabajo se pretende evidenciar el proceso histórico de la política de adecuación de tierras, su relación con diferentes enfoques de desarrollo rural y la situación actual del subsector. A partir de una revisión bibliográfica y del análisis de documentos institucionales, artículos e investigaciones previas, se analizan los diferentes cambios institucionales y las políticas de adecuación de tierras desde los años cincuenta del siglo XX hasta el año 2020 y su relación con diferentes enfoques de desarrollo rural. Se expone asimismo la situación actual de los distritos de adecuación de tierras, con miras a encontrar las falencias, dificultades y retos existentes, para, finalmente, dejar abierta la interrogante sobre la conveniencia de la política pública destinada a este subsector y la necesidad de un redireccionamiento debido a que no se ha logrado mejorar la cobertura de riego y drenaje en el país.

---

1 Ingeniera agrónoma, Universidad Nacional de Colombia. Especialista en Políticas Públicas para la Igualdad en América Latina, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO. Estudiante de maestría en Ambiente y Desarrollo Sustentable, Universidad Nacional de Quilmes. [yaalvarezo@unal.edu.co](mailto:yaalvarezo@unal.edu.co). Este artículo es la actualización de una investigación realizada en el año 2015 como trabajo de grado para optar por el título de ingeniera agrónoma.

## Introducción

El agua es fundamental para la vida. Representa el 75 % del peso en el cuerpo humano, más del 90 % en algunos animales, entre el 60 % y el 90 % en las plantas, y el 70 % de la superficie terrestre (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura [IICA], 2014); Sin embargo, tan solo el 2,53 % es agua dulce y el resto es agua salada. De este porcentaje de agua dulce, dos tercios se encuentran en los glaciares y en las nieves perpetuas (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y World Water Assessment Programme [UNESCO y WWAP], 2003), el tercio restante es agua dulce subterránea y menos del 1 % se encuentra en la superficie en forma de lagos y ríos, en el suelo, aire, humedales, plantas y animales (Clarke y King, 2004, citado por Comisión Nacional del Agua [Conagua], 2011).

Según estimaciones de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, FAO, el uso del agua en la agricultura representa el 72 % de la demanda a nivel mundial (Conagua, 2011). En Colombia, del total de la demanda hídrica nacional, el sector agrícola demanda el 43,1 % y el sector pecuario, el 8,2 %, para un total de 51,3 %, es decir, más de la mitad del agua que se demanda en el país (Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales [Ideam], 2019). Esto se debe a que, en los agroecosistemas, el agua es vital para el crecimiento y desarrollo de los cultivos, e influye en la fertilidad del suelo; en la incidencia de plagas, enfermedades y malezas; y en la intensificación y diversificación de las actividades de los sistemas productivos (Reijntjes, 2010).

El abastecimiento de agua a las explotaciones agropecuarias y las obras de drenaje con el fin de mejorar la productividad agropecuaria se conoce como *adecuación de tierras*. Esta, según la Ley 41 de 1993 (Ley de Adecuación de Tierras colombiana), consiste en «la construcción de obras de infraestructura destinadas a dotar un área determinada con riego, drenaje o protección contra inundaciones, con el propósito de aumentar la productividad del sector agropecuario. La adecuación de tierras es un servicio público» (art. 3).

En Colombia, desde los años cuarenta del siglo XX, se ha implementado una política pública de adecuación de tierras enmarcada en distintos enfoques de desarrollo rural, que ha tenido una serie de avances, retro-

cesos y retos. En el presente trabajo se pretende evidenciar el proceso histórico de la política de adecuación de tierras y su relación con estos enfoques de desarrollo rural, así como la situación actual del subsector.

## La política de adecuación de tierras y el desarrollo rural

Los distritos de riego en Colombia datan de la década de 1890, cuando llegó la United Fruit Company a la zona bananera del Magdalena. Esta empresa construyó el distrito Prado-Sevilla, obra que alcanzó a cubrir 30.000 hectáreas y fue entregada al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora, el 22 de marzo de 1969 (García Betancourt, 1994; Usoaracataca, 2014, citada por Álvarez, 2015). En 1936, el Ministerio de Economía Nacional construyó el distrito La Ramada y Fúquene-Cucunubá, en Cundinamarca; el distrito de Firavitoba, en Boyacá, y el Canal Bugalagrande, en el Valle del Cauca (García Betancourt, 1994).

A finales de los años cuarenta e inicios de los cincuenta del siglo XX, el país implementó el modelo de industrialización por sustitución de importaciones, ISI, el cual contemplaba mayor participación del Estado para la modernización e industrialización del país. En este modelo, la agricultura quedó relegada a sostener el proceso de industrialización, proporcionando mano de obra barata, materia prima y alimentos a las ciudades, con lo cual se evitaba el aumento de los precios de los alimentos y se garantizaban los salarios bajos (Kay, 2005).

Se da comienzo así a la modernización agropecuaria, con el fin de aumentar la productividad del sector e impulsar el ISI. Como consecuencia de ello, aumenta el rendimiento de los cultivos tanto por el uso de maquinaria como por el empleo de insumos químicos y semillas mejoradas, y se impulsa la adecuación de tierras en cultivos comerciales (Ocampo *et al.*, 1987). Esta modernización de la agricultura se estimuló mayoritariamente en zonas planas, con cultivos como arroz, algodón, caña de azúcar, banano, soya, sorgo y palma africana; y las zonas de la agricultura tradicional con cultivos de maíz, trigo, frijol, caña panelera se concentraron en la zona andina (Ocampo *et al.*, 1987).

En este contexto, la adecuación de tierras avanzó con la expedición de la Ley 80 de 1946, mediante la cual se creó el Instituto Nacional de Aprove-

chamamiento de Aguas y Fomento Eléctrico, Electroaguas, entidad que «regularía y controlaría las inundaciones, los sistemas de irrigación y los proyectos eléctricos en todo el país» (Urán Carmona, 2008, p. 211) y sería la encargada de construir los distritos de Samacá, en Boyacá, y Róo Recio, en el Tolima; el distrito de drenaje en el Alto Chicamocha y el canal de Gualanday en Tolima (García Betancourt, 1994, citado por Álvarez, 2015). A su vez, la Caja Agraria construyó los distritos Coello y Saldaña, que entraron en funcionamiento en 1953 (Usocoello, 2013), y la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca se encargó del distrito Roldanillo-La Unión-Toro, RUT, en 1960 (Arango y Bacanumenth, 1999).

La visión desarrollista implementada por el Gobierno colombiano durante estos años no solucionó las necesidades económicas de la población. Como señala Martínez (1986), a inicios de la década de 1960 el país atravesaba por problemas de desempleo urbano y migración de la población del campo a las ciudades. El modelo ISI fue criticado porque se convirtió en un obstáculo para la industrialización y acentuaba la desigualdad social (Kay, 2005) y, por esta razón se adoptó entonces la concepción reformista para el desarrollo del campo, fruto de la Alianza para el Progreso promovida por el gobierno estadounidense, y se expidió la Ley sobre la Reforma Social Agraria (Ley 135 de 1961). En esta ley se creó el Incora y la construcción de distritos tomó mayor fuerza en el país.

Además de encargarse de lo relativo al acceso a tierras, el Incora se encargaría del «estudio, promoción y realización de obras de defensa contras las inundaciones, regulación del caudal de corrientes hidráulicas, riegos y avenamientos, con el objetivo de adecuar la mayor extensión posible de tierras a más productivas formas de explotación» (Ley 135, 1961, art. 68). El Incora inició la construcción de 15 distritos en ocho departamentos del país: Manatí, Repelón y Santa Lucía, en el Atlántico; María La Baja, en Bolívar; MonteríaMocarí, CeretéLorica y la Doctrina, en Córdoba; Abrego y Zulia, en Norte de Santander; Lebrija, en Santander; San Rafael, en Boyacá; San Alfonso, El Porvenir y el Juncal, en el Huila; y Sibundoy, en el Putumayo (Arango y Bacanumenth, 1999).

Más tarde, en 1972, se inició el desmonte de la reforma agraria con el Pacto de Chicoral y, desde ese momento, cambió la concepción de desarrollo rural y la política pública desplegada hacia el sector agrario. Ya no se consideró más la tierra como principal limitante para el fortalecimien-

to de las economías campesinas, sino que el campesinado era «susceptible a la tecnificación, con una racionalidad intrínseca en el manejo de los recursos guiada por la búsqueda de un ingreso de subsistencia para el productor y su familia» (Machado, 1991, p. 174). Se buscaba solucionar los problemas del agro con una política de asistencia técnica, crédito, mercadeo, irrigación y drenaje, e infraestructura —vías y acueductos—, y creación de empleo rural (Machado, 1991).

En 1976 se lanzó la política de Desarrollo Rural Integrado:

El programa DRI se adopta a partir del reconocimiento de que la reforma agraria a gran escala no es posible y que el acelerado crecimiento de agricultura comercial o, lo que es lo mismo, la descomposición del campesinado y la crisis de la agricultura tradicional sostenida y estimulada por el Estado, no ha resuelto ni el problema de los altos costos industriales en salarios y materias primas ni las tensiones y el descontento social que acompañan el declive de la economía campesina. (Martínez, 1986, p. 32)

La institucionalidad encargada de la adecuación de tierras también cambió. El presidente Alfonso López Michelsen, en su Plan Nacional de Desarrollo 1975-1978: *Para cerrar la brecha*, promovía una nueva institucionalidad que se encargara de terminar las obras de adecuación de tierras, de administrar y reglamentar las tarifas para así recuperar la inversión estatal e implementar nuevos proyectos (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 1975). En consecuencia, mediante el Decreto 132 de 1976, el Servicio Colombiano de Meteorología e Hidrología se transformó en el Instituto Colombiano de Hidrología, Meteorología y Adecuación de Tierras, Himat, entre cuyas funciones estaba «adelantar obras de recuperación y adecuación de tierras con el fin de lograr su pleno aprovechamiento» (Decreto 132 de 1976, art. 4).

La labor del Himat se extendió hasta inicios de los años noventa, y en la administración de Belisario Betancur (1983-1986) se proyectó rehabilitar y completar 188.000 hectáreas y construir cinco nuevos distritos de riego (DNP, 1983). Entre 1986 y 1990, el Himat ejecutó 410 proyectos en 30.826 hectáreas, los cuales beneficiaron a 13.670 familias (Ojeda y Arias, 2000).

Sin embargo, según Ramírez (1992), en los años ochenta se estancó la adecuación de tierras y presentó varias dificultades. Entre ellas, la

baja superficie incorporada a la agricultura con riego; el mal estado de los distritos, que no permitía el pago de tarifas por los usuarios; la falta de coordinación adecuada con el esquema institucional implementado y los altos subsidios, que obstaculizaban la inversión del Estado en administración, operación y conservación de los distritos; el uso inadecuado del agua, y la baja participación de los usuarios en la gestión de los distritos.

Hacia finales de los ochenta y comienzo de los noventa, el Gobierno colombiano optó por la apertura económica, mediante la adopción del Consenso de Washington de 1989, con medidas en materia económica como la desgravación arancelaria, la eliminación de las barreras no arancelarias a las importaciones —cuotas, licencias previas y prohibiciones—, la creación de las franjas de precios (Perry, 2000). El modelo naciente otorgaba mayor importancia a las fuerzas de mercado, y era necesaria entonces la especialización sectorial para responder a las ventajas comparativas de cada economía. El Estado cambió su papel y le dio al sector privado la responsabilidad de dirigir los procesos de producción donde este último era más eficiente (Perfetti, 1994).

Así, durante el mandato de César Gaviria (1990-1994), el sector agrario entró en una transformación mediada por cambios institucionales y tecnológicos. Por ejemplo, se creó el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, Finagro, el cual concedería créditos con tasas más cercanas a las del mercado, en reemplazo del Fondo Financiero Agropecuario, FFA (Garay *et al.*, 2009); se reestructuró el Instituto Colombiano Agropecuario, ICA, y se le entregaron sus labores de investigación a la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria, Corpoica, institución de carácter mixto (Asociación Nacional por la Salvación Agropecuaria, 2006), actualmente llamada Agrosavia.

La política de adecuación de tierras también se reestructuró, pues era necesaria para aumentar la competitividad mediante el aumento de la productividad de las actividades agropecuarias, con el fin de que pudiesen abastecer tanto el mercado interno como externo (De la Espriella, 1996). En el Plan Nacional de Desarrollo de César Gaviria, *La revolución pacífica*, se expuso el Programa Nacional de Adecuación de Tierras 1991-2000, según el cual en el país existían 750.473 hectáreas adecuadas —el 62 % de ellas, por el sector privado— y se proyectó entonces adecuar 535.500 hectáreas adicionales, con una inversión de 1.061 millones de

dólares, mediante la adquisición de crédito externo (DNP, 1990). Se proyectó que el crecimiento agrícola en 10 años sería aproximadamente el doble, comparado con el que se obtendría con la inversión reportada hasta el momento en adecuación de tierras (Álvarez, 2015). Según Saldarriaga (1992), dicho programa abría las puertas para que se realizaran inversiones por parte del sector público y privado, de manera que este último podía acceder a los servicios del Estado para la asistencia en interventoría, contratación y las líneas de crédito.

Ya en los años anteriores el sector agropecuario había sido privilegiado con precios de sustentación y subsidios directos e indirectos (Ramírez, 1998), y en 1993, para el cumplimiento las metas trazadas, se expidió la Ley de Adecuación de Tierras (Ley 41 de 1993), buscando también que el subsector fuese autosostenible y viable financieramente debido a la intervención privada. A través de esta ley se establecieron las definiciones de *adecuación de tierras* y de *distrito de adecuación de tierras*, se crearon mecanismos de coordinación de políticas, se estipuló que el manejo de los distritos debía quedar a cargo de las asociaciones de usuarios (Ramírez, 1998) y se creó el Fondo Nacional de Adecuación de Tierras, Fonat, en el cual se centralizarían las fuentes de financiación (Álvarez, 2015). También se creó el Consejo Superior de Adecuación de Tierras, Consuat, encargado de orientar la política.

Más tarde, mediante la Ley 99 de 1993, se creó el Ministerio de Ambiente; se trasladaron las funciones del Himat —en materia de hidrología y meteorología— al Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia, Ideam, y el Himat se transformó en el Instituto Nacional de Adecuación de Tierras, INAT (Ley 99, 1993). Luego, mediante la expedición del Decreto 1278 de 1994, se le atribuyó al INAT el siguiente objeto:

Promover, financiar o cofinanciar la Adecuación de Tierras en el país, la elaboración de estudios, ejecución de proyectos de obras y los servicios comunitarios, tecnológicos y de asistencia técnica en lo relativo a riego, con el fin de intensificar el uso de los suelos y aguas, asegurar su mayor productividad, asesorar a los sectores público y privado en la elaboración de estudios y la construcción de obras de Adecuación de Tierras. Velar por la defensa y conservación de suelos y aguas en las cuencas hidrográficas circunscritas a los distritos de Adecuación de Tierras y ejercer la prevención, control y protección contra inundaciones en las zonas de los distritos. (Decreto 1278 de 1994, art. 4).

También fue importante la creación del incentivo a la capitalización rural, ICR, por medio de la Ley 101 de 1993. Se consideraba que era un mecanismo más rápido y menos costoso que los proyectos ejecutados por el Estado (Ramírez, 1998), y con él se financiaron posteriormente proyectos de adecuación de tierras en el país. Cualquier persona natural o jurídica que ejecutara proyectos de inversión en el sector agropecuario podía acceder a este incentivo (Ley 101, 1993). Sin embargo, a pesar de los diversos esfuerzos por reestructurar la adecuación de tierras, en pro de mejorar la competitividad en el sector agropecuario para entrar a competir en un escenario de liberalización económica, no fue posible.

Tan solo diez años más tarde, mediante el Decreto 1300 de 2003, se liquidó el INAT y se creó el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder. Es decir, hubo tres cambios institucionales en periodo tan corto, y es muy probable que esto haya perjudicado la sostenibilidad de la adecuación de tierras, ya que, como se verá en este trabajo más adelante, queda entre dicho si esta política realmente está resolviendo el tema productivo, competitivo, y si es fundamental para el desarrollo del campo como se esperaba.

El Incoder se creó durante el primer mandato presidencial de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006). Se consideró que el sector privado era más eficiente con los recursos, y en su segundo mandato (2006-2010) se implementó el programa Agro Ingreso Seguro, AIS, que otorgaba apoyos económicos directos y apoyos a la competitividad para pequeños y medianos productores. Los apoyos económicos directos correspondían a una ayuda económica que ofrecía el Estado sin contraprestación económica por parte del beneficiario, con el fin proteger los ingresos de los productores; en cambio, los apoyos a la competitividad contemplaban incentivos a la productividad, ofrecían líneas de crédito y apoyo a la comercialización a los productores. Mediante los incentivos a la productividad se pretendía cofinanciar infraestructura para riego y drenaje (Ley 1133, 2007).

Según la base de datos publicada en el año 2015 por el Incoder en su página web, se evidencia que mediante el programa AIS, entre 2007 y 2009, se implementaron 69 distritos de riego para un área de 24.052 hectáreas, beneficiando con ello a 9.287 familias (tabla 13).

**Tabla 13.** Número de distritos de adecuación de tierras, hectáreas y familias beneficiadas por el programa Agro Ingreso Seguro entre 2007 y 2009

Escala	Número de distritos	Hectáreas	Familias
Pequeña	66	9.991	8.578
Mediana	2	4.061	409
Gran	1	10.000	300
Total	69	24.052	9.287

Fuente: Álvarez (2015).

En esta base de datos también se evidencia que los distritos de pequeña escala se destinaron a cultivos de pancoger (papa, cebolla, maíz, haba, arveja, zanahoria, entre otros), ganadería de doble propósito y frutales. Los distritos de mediana escala se destinaron a cultivos de arroz y caña, y el distrito de gran escala, a cultivos de caña (Instituto Colombiano de Desarrollo Rural [Incoder], 2015a).

## Sobre los distritos de adecuación de tierras

Después de realizar un recorrido por la política pública relativa a la adecuación de tierras, es importante examinar como está hoy el subsector, cuántos distritos hay y su funcionamiento. Según la Ley 41 de 1993:

La delimitación del área de influencia de obras de infraestructura destinadas a dotar un área determinada con riego, drenaje o protección contra inundaciones; para los fines de gestión y manejo, se organizará en unidades de explotación agropecuaria bajo el nombre de Distritos de Adecuación de Tierras. (art. 4)

Estos se dividen en distritos de pequeña, mediana y gran escala. Los distritos de pequeña escala benefician de 30 a 500 hectáreas; los de mediana escala, entre 501 y 5.000 hectáreas, y los de gran escala, más de 5.000 hectáreas (Incoder, 2005).

Actualmente no es claro cuál es la cantidad de distritos de adecuación de tierras en el país, puesto que todas las fuentes consultadas presentan información distinta.

En la página web de Datos Abiertos del Gobierno colombiano (<https://www.datos.gov.co>) se encontraron 737 registros, pero en 10 de ellos no hay claridad sobre la escala y su funcionamiento, y los datos son incompletos (Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones [MinTIC], 2016).

Por otra parte, la Misión para la Transformación del Campo, Misión Rural, en un diagnóstico sobre el subsector de adecuación de tierras, realizado en el año 2014, manifestó que había en ese momento 1.137.238 hectáreas adecuadas distribuidas en 837 distritos, de los cuales 24 eran de mediana y gran escala (Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Departamento Nacional de Planeación [CEPAL y DNP], 2014).

También en la página web de la Agencia de Desarrollo Rural, ADR, se encontró información al respecto. Allí aparecen 780 distritos, para un total de 90.854 usuarios y 322.955 hectáreas alcanzadas (ADR, 2018), en un mapa interactivo donde se puede revisar la información de cada distrito, pero no está disponible la base de datos. En el documento del Consejo Nacional de Política económica y Social, Conpes, 3926 de 2018, se reconocen 781 distritos con un total de 361.963 hectáreas apoyadas por el Gobierno nacional, ya que un poco más de 700.000 hectáreas corresponden a infraestructura construida por el sector privado.

Como puede apreciarse, la información varía en todas fuentes. No obstante, la información relacionada que se encontró durante esta investigación fue la que se publicó en el año 2015 en la página web del hoy desaparecido Incoder. En la base de datos actualizada a 19 de agosto de ese mismo año había 732 distritos de adecuación de tierras —696 de pequeña escala, 18 de mediana escala y 18 de gran escala—, para un área total adecuada de 350.432 hectáreas (Incoder, 2015a).

Esta base de datos también arrojaba información sobre la cantidad de familias beneficiadas, las hectáreas adecuadas, y respecto a si estaban funcionando o no. Como se puede apreciar en la tabla 14, los distritos de pequeña escala beneficiaban a 48.329 familias, con un total de 69.350 hectáreas adecuadas; esto es, alrededor de 1,4 hectáreas por familia. De manera que en estos distritos había un mayor el número de familias beneficiadas, en comparación con los de mediana y gran escala.

**Tabla 14.** Número de distritos de adecuación de tierras, hectáreas y familias beneficiadas en las diferentes escalas

Escala	Número de distritos	Hectáreas beneficiadas en total	Familias beneficiadas
Pequeña	696	69.350	48.329
Mediana	18	32.862	5.436
Gran	18	248.220	35.240
<b>Total</b>	<b>732</b>	<b>350.432</b>	<b>89.005</b>

Fuente: Álvarez (2015).

Según los datos obtenidos en 2015, de los distritos de adecuación de tierras que había, 210 no se encontraban funcionando y la mayoría eran de pequeña escala; en Atlántico solo funcionaban 2 de 18; en Córdoba funcionaban 2 de 15; en Sucre funcionaban 2 de 28, y Bolívar no funcionaba ninguno de sus 7 distritos (tabla 15). Se encontró, además, que algunos distritos de mediana y gran escala —que estaban a cargo de la Corporación Autónoma Regional, CAR, de Cundinamarca— no estaban funcionando, como se muestra en la tabla 16.

**Tabla 15.** Funcionamiento de los distritos de pequeña escala en los diferentes departamentos del país

Departamento	Funciona	No funciona	Total
Antioquia	39	3	42
Atlántico	2	16	18
Bolívar	0	7	7
Boyacá	52	11	63
Caldas	4	0	4
Casanare	4	3	7
Cauca	37	22	59
Cesar	10	7	17
Córdoba	2	13	15
Cundinamarca	29	4	33
Huila	66	10	76
La Guajira	11	10	21
Magdalena	4	8	12
Meta	9	4	13
Nariño	80	5	85

Departamento	Funciona	No funciona	Total
Norte de Santander	66	14	80
Quindío	1	0	1
Risaralda	3	5	8
Santander	29	11	40
Sucre	2	26	28
Tolima	31	22	53
Valle del Cauca	9	5	14
<b>Total</b>	<b>490</b>	<b>206</b>	<b>696</b>

Fuente: Álvarez (2015).

**Tabla 16.** Distritos de mediana y gran escala sin funcionamiento en el país

Escala	Departamento	Municipio	Nombre del distrito	Número de hectáreas
Mediana	Atlántico	Campo la cruz	Campo la cruz	650
	Valle del cauca	Jamundí	Río Claro	3.000
Gran	Cundinamarca	Madrid, Mosquera, Funza, Cota, Tenjo, Bojacá	La Ramada	5.550
	Cundinamarca-Boyacá	Fúquene	Fúquene-Cucunubá	20.337

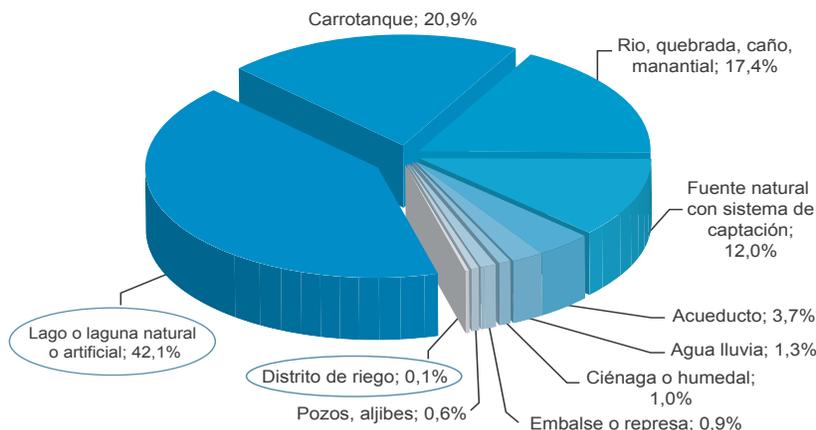
Fuente: Álvarez (2015).

Estos datos revelan las falencias existentes en la política de adecuación de tierras, ya que según la UPRA (2018), existen 18.456.158 ha potenciales para ADT en áreas con aptitud agropecuaria (UPRA 2018, citada por Conpes, 2018), la cobertura alcanzada de ADT por el sector público es alrededor del 2 %. Aunque como llama la atención la Misión Rural estos estudios deben contemplar criterios hidrológicos, sociales, ambientales y económicos, no solo el potencial del suelo (CEPAL y DNP, 2014).

Las consecuencias de diagnósticos errados tanto en los años noventa y en la actualidad es una política pública mal orientada, con falencias en su implementación y en cumplimiento de sus objetivos. Los datos arrojados por el Censo Nacional Agropecuario de 2014 lo reafirman del 95,1 % de Unidades de Producción Agropecuaria, UPA, que señalaron tener acceso a fuentes de agua para fines productivos tan solo 0,1 % lo

hace a través de distritos de riego (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], 2015) (Figura 1). No se ha logrado que los distritos de riego cumplan su labor de garantizar la disponibilidad de agua para mejorar la producción agropecuaria y tampoco las UPA poseen sistemas de riego intraprediales, solo el 18,1 % de las UPA los tiene.

**Gráfica 6.** Distribución porcentual de las fuentes de agua de las UPA para fines productivos en Colombia



Fuente: DANE (2015).

Estos datos demuestran las falencias que existen en la política de adecuación de tierras en su objetivo de «mejorar y hacer más productivas las actividades agropecuarias» (Ley 41, 1993, art. 1). Como lo evidencian también los altos costos y la demora en la construcción de los tres proyectos de importancia estratégica —Río Ranchería, Tesalia-Paicol y Triángulo del Tolima—, además de las observaciones de la Misión Rural.

El proyecto Ranchería, ubicado en el departamento de La Guajira, que se viene construyendo desde 2001, se ha ejecutado en dos fases: 1) construcción de la presa, obras anexas y conducciones principales, y 2) construcción de los distritos de riego Ranchería y San Juan del Cesar, con infraestructura extrapredial e intrapredial con sistema de riego por goteo en el primero y riego por aspersión en el segundo. Con la segunda fase se pretende beneficiar 18.526 hectáreas en 874 predios, en los municipios Distracción, Barrancas, Fonseca y San Juan del Cesar (Álvarez, 2015). Sin embargo, pese a que la primera fase terminó en 2010, a la fecha la primera fase no ha terminado. Entre 2001 y 2010, se invirtieron \$638.768.837.721.

A pesar de que este proyecto contempla también abastecer de agua a 9 municipios de La Guajira —beneficiando así a 354.903 habitantes— y la construcción de una hidroeléctrica para beneficiar a 3.000 viviendas vecinas, solo cumple la función de regular el caudal del río, no se ha construido ni acueductos, ni distritos de riego ni hidroeléctrica (Contraloría General de la República [CGR], 2017), después de 17 años del inicio de su construcción. Además, el Incoder pagó contratos desde 2012 hasta 2016 por \$34.217,3 millones por administración y vigilancia de un proyecto que solo regula el caudal del río, no cumple con la función para la cual fue concebido, y es incierto cuándo se iniciará la construcción de la fase 2 (CGR, 2017).

El proyecto Tesalia-Paicol ubicado en el departamento del Huila y Cauca, inició su construcción en el año 2009, sin embargo, se han denunciado sobrecostos en su implementación, debido a que el presupuesto inicial era de \$95.000.000.000, pero en 2017 los costos ascendían aproximadamente a \$200.000.000.000 (Diario del Huila, 2017). Además, debía entrar en funcionamiento en el año 2011 y aún no se han terminado las obras. Este proyecto, cuyo propósito es beneficiar a 494 predios que corresponden a 3.823 hectáreas de los municipios de Tesalia y Paicol, en el departamento del Huila, también contempla la implementación de sistemas de riego por gravedad y aspersión (Álvarez, 2015).

El proyecto Triángulo del Tolima se ubica en los municipios de Natagaima, Purificación y Coyaima, del departamento del Tolima. Su construcción se inició en el 2007, y hoy, 14 años después, no se ha terminado. Con él se pretende beneficiar a 19.995 personas, 20.402 hectáreas y 7.540 predios (Álvarez, 2015). Según datos del Incoder, hasta el año 2015 se habían invertido en el proyecto \$1.000.104.092.672,69 (Incoder, 2015b), no obstante, en 2017, el entonces presidente de la Agencia de Desarrollo Rural, Carlos Eduardo Géchem, afirmó que terminarlo podría costar alrededor de \$500.000.000.000 más (Medina, 2017).

Según Villalba (2017), este proyecto no está resolviendo los problemas de riego de la región y está generando más problemas, puesto que hay malos olores en el embalse, lo que afecta a las comunidades indígenas vecinas. Además, no se ha terminado de pagar los predios a las comunidades que vendieron, y algunas personas han usado la infraestructura para regar cultivos de arroz, mediante conexiones artesanales con manguera y motobomba. No hay control en la administración y operación de la infraestructura construida.

En 2016, la Contraloría General de la República adelantó una actuación especial de fiscalización al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder —que se encontraba en liquidación—, relacionada con los proyectos de adecuación de tierras en los años 2011-2015. Se encontró que los distritos auditados operaban entonces con una capacidad inferior al 50 %, debido a la falta de recursos suficientes para la rehabilitación de la infraestructura y el mejoramiento de su operación (CGR, 2017). Además, se hallaron inconsistencias en el cumplimiento de las normas en todas las etapas contractuales, desde la planeación hasta la finalización de la ejecución. Según la Contraloría, los estudios previos eran ambiguos y confusos; la determinación del valor contractual carecía de soporte o análisis alguno; había atrasos e incumplimiento en los términos pactados y en los cronogramas de ejecución, así como debilidades en las funciones de control y seguimiento por parte de interventores y supervisores, y en la revisión y aprobación de los diseños de los proyectos para la construcción de distritos de riego. (CGR, 2017, p. 12).

El informe de auditoría también expone que el Incoder suscribió contratos sin que los contratistas tuvieran las licencias pertinentes para la ejecución de los proyectos, hizo desembolsos de la totalidad de recursos de los contratos sin que hubiese una obligación de entregables de contratistas, en contratos por más de \$1.000.000.000 millones.

Ante el informe presentado por la Contraloría en enero de 2017, la ADR tendría que subsanar las deficiencias comunicadas y darles un manejo adecuado a los recursos destinados a la adecuación de tierras.

Cuatro años después, en febrero de 2020, tras realizar una auditoría de cumplimiento a la ADR sobre los tres megaproyectos de importancia estratégica, la Contraloría General de la República estableció 9 hallazgos administrativos y abrió 2 indagaciones preliminares. Entre los hallazgos reportados estaba un elevado costo por usuario en el proyecto Tesalia-Paicol (\$1.593.000) exclusivamente para riego, en comparación con los costos por usuario de los proyectos de Ranchería (\$139.687.507) y del Triángulo del Tolima (\$166.089.469). Además, se expuso un valor estimado de las obras faltantes, así: 1) Proyecto Ranchería: \$718.000 millones; 2) Triángulo del Tolima: \$657.000 millones, y 3) Tesalia-Paicol: \$84.000 millones. También se encontró que, si bien no se habían destinado los recursos suficientes para terminar las obras, se debían actualizar los es-

tudios y diseños. Todos estos hallazgos reflejan el incumplimiento de la hoja de ruta que señaló el Conpes 3926 (CGR, 2020).

Ante este panorama, es importante el análisis de la Misión Rural en 2014, ya que entregó un documento donde evidenciaba los cuellos de botella de la planificación, preinversión, ejecución y operación de los distritos de adecuación de tierras: los conflictos de uso, la falta de criterios holísticos para construir una obra de adecuación de tierras, la institucionalidad inadecuada y la dispersión de la normativa, entre otros. En la gráfica 7 se describen estos cuellos de botella en las fases de planificación, preinversión y ejecución.

**Gráfica 7.** Cuellos de botella en la planificación, preinversión y ejecución de la adecuación de tierras

No se tienen en cuenta los ordenamientos de cuenca, territorial y productivo para la planificación	Conflictos de uso en los distritos de gran escala en zonas de humedales, zonas de protección de cuerpos de agua, zonas urbanas y suburbanas, además conflictos por construcción en zonas de páramo y zonas cercanas a parques naturales en distritos de pequeña escala
No hay criterios técnicos integrales	En la mayoría de los casos los proyectos solo tienen en cuenta la obra civil y no las necesidades productivas del campesinado
No hay complementariedad en los proyectos de adecuación de tierras	El proceso de adecuación debe contemplar una preparación antes, durante y después, con las respectivas proyecciones productivas
Existe inequidad en las inversiones del Estado	Hay vastas zonas rurales sin acceso a estas inversiones
No hay financiamiento integral	Son muy pocas las fuentes de recursos
Baja participación del sector privado en el financiamiento	No hay alianzas público-privadas (APP).
Institucionalidad inadecuada	El país no posee una institucionalidad funcional que oriente y facilite el acceso y uso del agua
Normatividad dispersa y no hay claridad en competencias	No hay actualización de la Ley 41 de 1993. Hay normas que llevan a duplicidad de funciones de las diferentes instituciones
Pobre sistema de información de adecuación de tierras	«No se tienen cifras, ni información espacial, ni estadísticas (...) no existe un inventario real de proyectos y de los distritos y sistemas de adecuación de tierras [...], no se tiene claro ni el número de distritos, ni de áreas de producción» (Cepal y DNP, p. 22)

Fuente: Elaboración propia a partir de (CEPAL y DNP, 2014).

El Conpes 3926 de 2018 evidencia estos mismos cuellos de botella y expone un Plan de Acción a veinte años para la subsanación. A su vez, el MADR promulgó la resolución 91 de 2020, mediante la cual se adopta el Plan Nacional de Riego y Drenaje para la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria, que pretende promover y ejecutar soluciones alternativas de riego, construir distritos de pequeña escala y ejecutar acciones para la rehabilitación y conservación de los existentes, promoviendo la asociatividad de los usuarios y las prácticas adecuadas de uso del agua y del suelo (MADR, 2020). Es importante resaltar la pertinencia de estos documentos y la puesta en marcha de las acciones señaladas.

Según el informe de gestión de 2020 presentado por la ADR, se ejecutaron \$38.813.867.585. Entre las actividades reportadas se encontró la adecuación de 38.378 hectáreas mediante la rehabilitación y modernización de los distritos, no hubo ejecución en la construcción y ampliación de distritos, y existió un acompañamiento a las asociaciones de usuarios en 29 distritos, respecto a la prestación del servicio de adecuación de tierras (ADR, 2020). Esto indica que no se han dado mayores cambios en el subsector.

## Conclusiones

El proceso histórico de la adecuación de tierras ha estado muy ligado a las concepciones de desarrollo y desarrollo rural que han tenido eco en la política pública nacional, la visión estructuralista, modernizadora, reformista, de desarrollo rural integrado y desarrollo rural con enfoque territorial. La institucionalidad de la adecuación de tierras se ha venido transformando continuamente, lo que impide la sostenibilidad de los esfuerzos realizados y provoca ambigüedades en las funciones que le corresponden a las diferentes entidades. Hay bastantes demoras y sobrecostos en obras de mediana y gran escala, además este subsector no ha sido ajeno a la problemática de la corrupción que invade la institucionalidad pública colombiana.

Es preocupante que no haya claridad en las cifras sobre distritos de riego y drenaje existentes en el país y que la tercera parte no estén funcionando. Para principios de la década de 1990, cuando se orientó el Plan Nacional de Adecuación de tierras 1991-2000, en plena apertura económica, el Gobierno colombiano manejaba la cifra de 285.179 hectáreas adecuadas por el sector público, lo cual indica que en 24 años solo se aumentaron 65.253, si se manejan las cifras del Incoder publicadas en 2015.

En los últimos años ha existido un esfuerzo institucional por dar un giro al subsector, fruto de los análisis de la Misión Rural y el trabajo de la UPRA, se evidencia en el Conpes 3926 de mayo de 2018. No obstante, en el Informe de gestión de 2020 no se evidencian transformaciones de fondo. Este trabajo abre la interrogante sobre si es conveniente continuar con la política pública destinada a este subsector o si es necesario un redireccionamiento, porque a lo largo de los años no se ha cumplido con las metas de riego y drenaje, pero sí se han gastado gran cantidad de recursos públicos en estudios e infraestructura que no avanza y no arroja los resultados esperados. La inmensa mayoría de productores agropecuarios y de comunidades campesinas, indígenas y afrocolombianas continúan sin disponibilidad de riego para sus cultivos y sistemas pecuarios; no se ha logrado mejorar la competitividad ni la productividad, que son la esencia de esta política, y, además, se ha olvidado el inminente cambio climático y la escasez de agua que afectan al planeta hoy en día.

## Referencias

- Agencia de Desarrollo Rural. (2017, noviembre). *Informe de rendición de cuentas, junio 2016 – septiembre 2017*. <http://www.adr.gov.co/atencion-al-ciudadano/estrategia-de-rendicion-de-ctas/Documentosatencionalciudadano/Informe-Audiencia-Publica-de-rendicion-de-cuentas-2016-2017.pdf>
- Agencia de Desarrollo Rural. (2018). *Distritos y proyectos de adecuación de tierras*. <https://www.adr.gov.co/servicios/adt/Paginas/distritos-proyectos-adequacion-tierras.aspx>
- Agencia de Desarrollo Rural. (2020). Informe de gestión 2020. <https://www.adr.gov.co/atencion-al-ciudadano/transparencia/planeacion/Politicaslineamientosmanuales/Informe%20de%20Gesti%C3%B3n%202020%20-%20Final%20V1.pdf>
- Álvarez, Y. A. (2015). *El desarrollo rural y la adecuación de tierras: Colombia, 1950 – 2014* [Trabajo de grado]. Universidad Nacional de Colombia.
- Arango, J. C. y Bacanumenth, A. (1999). La adecuación de tierras en el departamento de Antioquia. *Revista Facultad Nacional de Agronomía Medellín*, 52 (1) ,395-424.
- Asociación Nacional por la Salvación Agropecuaria. (2006). *El sector agropecuario colombiano frente al Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos: cartilla de estudio*. [http://www.salvacionagropecuaria.net/cartilla\\_final\\_agosto2006.pdf](http://www.salvacionagropecuaria.net/cartilla_final_agosto2006.pdf)
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Departamento Nacional de Planeación. (2014). *Diagnóstico y prospectiva de la adecuación de tierras en Colombia*. Misión para la Transformación del Campo.

- Comisión Nacional del Agua. (2011). *Estadísticas del agua en México, edición 2011*. <http://201.116.60.182/CONAGUA07/Noticias/EAM2011.pdf>
- Contraloría General de la República. (2017). Actuación especial para evaluar la ejecución e impacto de los proyectos de adecuación de tierras en el periodo 2011-2015, por parte del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – Incoder. Informe de resultados. <https://bit.ly/3tJJXsJ>
- Contraloría General de la República. (2020, 11 de febrero,). *CGR emite concepto adverso sobre cumplimiento de objetivos estratégicos de adecuación de tierras: Incertidumbre rodea terminación de megadistritos de riego Ranchería, Tesalia-Paicol y Triángulo del Tolima* (Comunicado de prensa No. 021). <https://bit.ly/3axOmaW>
- De la Espriella, A. (1996). Adecuación de tierras y competitividad. *Revista Nacional de Agricultura*, (194-195), 111-113.
- Decreto 2364 de 2015 (7 de diciembre). Por el cual se crea la Agencia de Desarrollo Rural (ADR). [Decreto 2364 de 2015]. Presidencia de la República. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/base-doc/decreto\\_2364\\_2015.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/base-doc/decreto_2364_2015.html)
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2015). *Censo Nacional Agropecuario 2014. Avance de resultados*.
- Departamento Nacional de Planeación. (1975). *Plan Nacional de Desarrollo 1975-1978. Para cerrar la brecha*.
- Departamento Nacional de Planeación. (1983). *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1986. Cambio con equidad*.
- Departamento Nacional de Planeación. (1990). *Plan Nacional de Desarrollo 1990-1994. La revolución pacífica*.
- Departamento Nacional de Planeación. (2018, 23 de mayo). *Política de adecuación de tierras 2018-2038*. [CONPES 3926 de 2018]. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3926.pdf>
- Diario del Huila. (2017, 24 de octubre). Distrito de riego Tesalia-Paicol. *Diario del Huila*. <https://www.diariodelhuila.com/distrito-de-riego-tesalia-paicol>

- Garay, L. J., Barberi, F., y Cardona, I. (2009). *Impactos del TLC con EE. UU sobre la economía campesina en Colombia*.
- García Betancourt, G. (1994). *La transferencia en Colombia: El papel de la Federación Colombiana de Distritos de Riego (Federriego)*. International Irrigation Management Institute.
- Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales. (2019). *Estudio Nacional del Agua 2018*. Bogotá, Colombia.
- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. (2014). *Agua, alimento para la tierra*. San José, Costa Rica.
- Instituto Colombiano de Desarrollo Rural. (6 de agosto de 2005). *Resolución 1399 de 2005. Por la cual se expide el reglamento que define los criterios generales para la entrega de los Distritos de Adecuación de Tierras para su administración, operación y conservación por parte de las Asociaciones de Usuarios*. DO: 45.992.
- Instituto Colombiano de Desarrollo Rural. (2015a). Base de datos de distritos del país. [http://www.incoder.gov.co/Adecuacion\\_Tierras/AdecuacionTierras.aspx](http://www.incoder.gov.co/Adecuacion_Tierras/AdecuacionTierras.aspx)
- Instituto Colombiano de Desarrollo Rural. (2015b). Proyectos de adecuación de tierras. [http://www.incoder.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=878&conID=137&pagID=99\\_](http://www.incoder.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=878&conID=137&pagID=99_)
- Kay, C. (2005). Enfoques sobre el desarrollo rural en América Latina y Europa desde mediados del siglo XX
- Ley 135 de 1961 (15 de diciembre). Sobre la Reforma Social Agraria. Congreso de Colombia. Diario Oficial 30691.
- Ley 41 de 1993 (25 de enero). Por la cual se organiza el subsector de adecuación de tierras y se establecen sus funciones. Congreso de Colombia. Diario Oficial 40731.
- Ley 99 de 1993 (22 de diciembre). Por la cual se crea el Ministerio de Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones. Congreso de Colombia. Diario Oficial 41146.
- Ley 101 de 1993 (23 de diciembre). Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero. Congreso de Colombia. Diario Oficial 41149.

- Ley 1133 de 2007 (9 de abril). Por medio de la cual se crea e implementa el programa Agro, Ingreso Seguro — AIS». Congreso de Colombia. Diario Oficial 46595.
- Machado, A. (1991). *Apertura económica y economía campesina*. Bogotá, Colombia: Siglo veintiuno editores.
- Martínez, A. (1986). *Planes de desarrollo y política agraria en Colombia 1940-1978*. Centro de Investigaciones para el Desarrollo.
- Medina, M. A. (2017 de diciembre). «Triángulo del Tolima y Ranchería siempre serán un reto»: Carlos E. Géchem. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/economia/triangulo-del-tolima-y-rancheria-siempre-seran-un-reto-carlos-e-gechem-articulo-726636>
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2015). Programa Desarrollo Rural con Equidad —DRE. <https://www.minagricultura.gov.co/ministerio/programas-y-proyectos/Paginas/Programa-Desarrollo-Rural-con-Equidad-DRE.aspx>
- Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones. (2016). Distritos de adecuación de tierras. <https://www.datos.gov.co/Agricultura-y-Desarrollo-Rural/Distritos-Adecuacion-de-Tierras-Punto-/v7hh-sz52/data>
- Ocampo, J. A., Bernal, J., Avella, M., y Errázuriz, M. (1987). La consolidación del capitalismo moderno (1945 – 1986). En Ocampo, J. A. (Ed.), *Historia económica de Colombia*. Siglo Veintiuno.
- Ojeda, E. O y Arias, R. (2000). *Informe nacional sobre la gestión del agua en Colombia*. Global Water Partnership; CEPAL.
- Perfetti, J. J. (1994). Las paradojas en el desarrollo de la agricultura y las opciones de política. *Coyuntura Económica*, 22(4), 75-99.
- Perry, S. (2000). *El impacto de las reformas estructurales en la agricultura colombiana*. (CEPAL - Serie Desarrollo productivo n.º 94). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Presidencia de la República. (26 de enero de 1976). Por el cual se transforma el Servicio Colombiano de Meteorología e Hidrología. [Decreto 132 de 1976]. Recuperado de: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1029514>
- Presidencia de la República. (21 de junio de 1994). Por el cual se modifica

la Estructura Orgánica y Funciones del Instituto Nacional de Adecuación de Tierras – INAT-, antes Instituto Colombiano de Hidrología, Meteorología y Adecuación de Tierras – HIMAT-. [Decreto 1278 de 1994]. Recuperado de: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1737916>

Presidencia de la República. (21 de mayo de 2003). Por el cual se crea el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder y se determina su estructura. [Decreto 1300 de 2003]. Recuperado de: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto\\_1300\\_2003.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_1300_2003.html)

Presidencia de la República. (3 de noviembre de 2011). Por el cual se crea la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios - UPRA y se dictan otras disposiciones. [Decreto 4145 de 2011]. Recuperado de: <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Decretos/2011/Documents/Noviembre/03/dec414503112011.pdf>

Ramírez, J. (1992). La adecuación de tierras. *Revista de Planeación y Desarrollo*. 23(1), 140-151.

Ramírez, M. (1998). Análisis de la política de adecuación de tierras en Colombia. *Revista de Planeación y Desarrollo*. 29(2), 167-199.

Reijntjes, C. (2010). Ajustes en el manejo del agua, con frecuencia una necesidad. *LEISA: Revista de Agroecología*. 25(3), 6.

Resolución 91 de 2020 (24 de abril). (24 de abril de 2020). Por la cual se adopta el Plan Nacional de Riego y Drenaje para la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria, formulado en cumplimiento de lo establecido en el Punto 1.3.1.2 del Acuerdo Final. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Resoluciones/RESOLUCI%C3%93N%20NO.%20000091%20DE%202020.pdf>

Saldarriaga, J. (1992). Adecuación de tierras 1991 - 2000. *Revista de Planeación y Desarrollo*. 23 (1), 176-188.

Urán Carmona, A. (2008). *Colombia: un estado militarizado de competencia. Las fallas estructurales para alcanzar la explotación sustentable de los recursos naturales*. Universität Kassel.

Usocoello. (2013). Reseña histórica. <http://www.usocoello.com/portafolio/historia.php>

Villalba, X. (2017, 29 de noviembre). Triángulo del Tolima, un proyecto que está generando más problemas que beneficios. *El Nuevo Día*. <http://www.elnuevodia.com.co/nuevodia/tolima/regional/407025-triangulo-del-tolima-un-proyecto-que-esta-generando-mas-problemas-que-benefic>

World Water Assessment Programme (2003). *Agua para todos, agua para la vida*. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

## ANEXOS



## Anexo 1

Estimadores de máxima verosimilitud, modelo de regresión logística

Estimadores de máxima verosimilitud		
Parámetro	Estimador	Pr > ChiSq
Intercepto	-3,3626	0,0534
Antioquia	5,0372	0,0038*
Bolívar	4,0905	0,0224*
Boyacá	5,0552	0,005*
Caldas	6,2693	0,0004*
Caquetá	3,5924	0,061
Cauca	4,7376	0,0058*
Cesar	4,1447	0,0236*
Córdoba	5,2737	0,0025*
Cundinamarca	5,7696	0,0012*
Choco	4,2483	0,0142*
Huila	7,0537	0,0004*
La guajira	4,6298	0,0125*
Magdalena	3,5171	0,0504
Meta	3,5356	0,0584
Nariño	5,7158	0,0009*
Norte de Santander	5,6084	0,0017*
Quindío	9,0186	0,2859
Risaralda	3,8182	0,0467*
Santander	5,1665	0,0034*
Sucre	5,3257	0,0027*
Tolima	5,0997	0,0041*
Valle	4,3003	0,0134*
Arauca	2,7993	0,2166
Casanare	4.319	0,0206*
Putumayo	5,2771	0,0025*
Amazonas	16,8075	0,9954
Guainía	11,1894	0,7994
Guaviare	9,6375	0,1715

## Anexo 2

Estimadores de máxima verosimilitud		
Parámetro	Estimador	Pr > ChiSq
Sexo-Masculino	-0,0419	0,1284
Edad	0,0219	<0,0001*
Edad^2	-0,00031	<0,0001*
Nivel educativo 0	-0,255	0,3433
Nivel educativo 1	-0,8724	0,1362
Nivel educativo 2	-0,00261	0,9922
Nivel educativo 3	-0,1521	0,5712
Nivel educativo 4	-0,1757	0,5434
Nivel educativo 5	0,00333	0,9917
Nivel educativo 6	-0,3488	0,2207
Maquinaria agropecuaria-Sí	0,0717	0,0074*
Asistencia técnica-Sí	0,1714	<0,0001*
Cantidad de personas que toma decisiones	0,0452	0,024*
<b>Área de la UPA</b>	-5,83	0,4026
Propiedad	1,9539	0,1936
Asociación de productores	6,1983	0,5185
Cooperativa	-1,0696	0,4765
No asociado	0,5982	0,266
Cultivo comercial	2,776	0,0004*
Cultivo mixto	1,0644	0,1128
Antioquia*Propiedad	-2,0393	0,1766
Bolívar*Propiedad	-2,0068	0,1858
Boyacá*Propiedad	-1,9558	0,1957
Caldas*Propiedad	-1,8799	0,2166
Caquetá*Propiedad	-0,7734	0,6156
Cauca*Propiedad	-2,0373	0,1758
Cesar*Propiedad	-1,9866	0,2063
Córdoba*Propiedad	-1,6062	0,2882
Cundinamarca*Propiedad	-1,8993	0,2084
Choco*Propiedad	-2,4916	0,1016
Huila*Propiedad	-1,7876	0,2369
La guajira*Propiedad	-1,7013	0,2798
Magdalena*Propiedad	-2,0655	0,1767
Meta*Propiedad	-1,911	0,2104
Nariño*Propiedad	-2,1623	0,1517
Norte de Santander*Propiedad	-1,5911	0,293
Quindío*Propiedad	-1,064	0,5018

## Anexo 3

Estimadores de máxima verosimilitud		
Parámetro	Estimador	Pr > ChiSq
Risaralda*Propiedad	-1,3364	0,3839
Santander *Propiedad	-1,9257	0,2016
Sucre*Propiedad	-2,1445	0,1626
Tolima*Propiedad	-1,674	0,2678
Valle*Propiedad	-2,1411	0,1591
Arauca*Propiedad	-1,5377	0,3198
Casanare*Propiedad	-1,1443	0,4559
Putumayo*Propiedad	-2,5171	0,0986
Amazonas*Propiedad	-16,3591	0,9955
Guainía*Propiedad	-0,3197	0,8692
Guaviare*Propiedad	-3,052	0,0965
Antioquia*Asociación de productores	-6,365	0,5074
Antioquia*Cooperativa	1,6804	0,2657
Antioquia*No asociado	-0,8402	0,1291
Bolívar*Asociación de productores	-5,8674	0,5413
Bolívar*Cooperativa	2,2	0,1811
Bolívar*No asociado	-0,609	0,3153
Boyacá*Asociación de productores	-5,1195	0,5941
Boyacá*Cooperativa	1,7681	0,2565
Boyacá*No asociado	0,4871	0,4356
Caldas*Asociación de productores	-6,7424	0,4829
Caldas*Cooperativa	0,5244	0,734
Caldas*No asociado	-1,4617	0,023*
Caquetá*Asociación de productores	-5,8624	0,5418
Caquetá*Cooperativa	2,0858	0,2175
Caquetá*No asociado	-0,9264	0,117
Cauca*Asociación de productores	-5,9481	0,5355
Cauca*Cooperativa	1,2766	0,3972
Cauca*No asociado	-0,4775	0,3816
Cesar*Asociación de productores	-5.608	0,5595
Cesar*Cooperativa	1,0422	0,5023
Cesar*No asociado	-0,1664	0,7969

<b>Estimadores de máxima verosimilitud</b>		
<b>Parámetro</b>	<b>Estimador</b>	<b>Pr &gt; ChiSq</b>
Córdoba*Asociación de productores	-6,6081	0,4914
Córdoba*Cooperativa	1,4424	0,3571
Córdoba*No asociado	-0,5643	0,3463
Cundinamarca*Asociación de productores	-6,9603	0,4688
Cundinamarca*Cooperativa	-0,0421	0,9784
Cundinamarca*No asociado	-1,1058	0,0907
Choco*Asociación de productores	-5,6189	0,5584
Choco*Cooperativa	1,2492	0,4202
Choco*No asociado	-0,4726	0,3979
Huila*Asociación de productores	-6,5083	0,4978
Huila*Cooperativa	1,0307	0,4951
Huila*No asociado	-0,6376	0,2473
La guajira*Asociación de productores	-6,7347	0,4837
La guajira*Cooperativa	-0,1044	0,949
La guajira*No asociado	-0,54	0,4623
Magdalena*Asociación de productores	-5,117	0,5944
Magdalena*Cooperativa	3,2837	0,0403*
Magdalena*No asociado	0,3013	0,6426
Meta*Asociación de productores	-6,0884	0,5262
Meta*Cooperativa	1,0626	0,5038
Meta*No asociado	-0,5755	0,3468
Nariño*Asociación de productores	-5,182	0,5894
Nariño*Cooperativa	1,8909	0,2135
Nariño*No asociado	0,1549	0,7793
Norte de Santander*Asociación de productores	-6,5889	0,4929
Norte de Santander*Cooperativa	0,4225	0,7865
Norte de Santander*No asociado	-1,2611	0,0545
Quindío*Asociación de productores	-6,1472	0,5249
Quindío*Cooperativa	1,1674	0,5325
Quindío*No asociado	-1,1303	0,3436
Risaralda*Asociación de productores	-5,1621	0,5922
Risaralda*Cooperativa	2,0916	0,2206
Risaralda*No asociado	-0,0873	0,9282
Santander*Asociación de productores	-6,117	0,5241

Estimadores de máxima verosimilitud		
Parámetro	Estimador	Pr > ChiSq
Santander*Cooperativa	0,9594	0,5287
Santander*No asociado	-0,8414	0,1458
Sucre*Asociación de productores	-6,8715	0,4745
Sucre*Cooperativa	0,1138	0,9451
Sucre*No asociado	-1,3377	0,0355*
Tolima*Asociación de productores	-5,9503	0,5355
Tolima*Cooperativa	1,0719	0,4806
Tolima*No asociado	-0,7349	0,1991
Valle*Asociación de productores	-5,7204	0,5514
Valle*Cooperativa	1,5417	0,3102
Valle*No asociado	-0,4296	0,4543
Arauca*Asociación de productores	-5,4776	0,5686
Arauca*Cooperativa	2,432	0,1347

## Anexo 4

Estimadores de máxima verosimilitud		
Parámetro	Estimador	Pr > ChiSq
Arauca*No asociado	-0,5002	0,3884
Casanare*Asociación de productores	-6,9472	0,4698
Casanare*Cooperativa	0,3114	0,8438
Casanare*No asociado	-0,698	0,2961
Putumayo*Asociación de productores	-5,5354	0,5644
Putumayo*Cooperativa	2,515	0,1226
Putumayo*No Asociado	-0,1681	0,772
Amazonas*Asociación de productores	-5,1247	0,5972
Amazonas*No asociado	0,5972	0,4864
Guainía*Asociación de productores	-6,6461	0,9041
Guainía*Cooperativa	-0,5255	0,9913
Guainía*No asociado	-9,9032	0,822
Guaviare*Asociación de productores	-5,4381	0,5718
Guaviare*Cooperativa	0,8292	0,6217
Guaviare*No asociado	0,3133	0,6601
Antioquia*Comercial	-2,9557	0,0004*
Antioquia*Mixto	-1,1644	0,1051
Bolívar*Comercial	-2,681	0,0028*
Bolívar*Mixto	-1,024	0,1967
Boyacá*Comercial	-3,351	0,0003*
Boyacá*Mixto	-1,546	0,0594
Caldas*Comercial	-2,8094	0,0006*
Caldas*Mixto	-0,9433	0,1824
Caquetá*Comercial	-2,7139	0,0155*
Caquetá*Mixto	-1,1886	0,2514
Cauca*Comercial	-2,5277	0,0014*
Cauca*Mixto	-0,9785	0,1475
Cesar*Comercial	-2,3682	0,0071*
Cesar*Mixto	-0,2674	0,7307
Córdoba*Comercial	-3,5507	<.0001*
Córdoba*Mixto	-1,9795	0,0051*
Cundinamarca*Comercial	-2,8299	0,0008*
Cundinamarca*Mixto	-0,9769	0,1801
Choco*Comercial	-2,4427	0,0034*
Choco*Mixto	-1,026	0,1358
Huila*Comercial	-4,5249	0,0004*
Huila*Mixto	-2,8948	0,017*
La guajira*Comercial	-2,9361	0,0011*
La guajira*Mixto	-1,6284	0,0332*

## Anexo 5

Estimadores de máxima verosimilitud		
Parámetro	Estimador	Pr > ChiSq
Magdalena*Comercial	-2,9157	0,0013*
Magdalena*Mixto	-1,2682	0,1109
Meta*Comercial	-1,6238	0,1101
Meta*Mixto	0,132	0,887
Nariño*Comercial	-3,317	<0,0001*
Nariño*Mixto	-1,6051	0,0184*
Norte de Santander*Comercial	-2,913	0,0007*
Norte de Santander*Mixto	-0,9112	0,225
Quindío*Comercial	-6,8375	0,4064
Quindío*Mixto	-4,6878	0,5687
Risaralda*Comercial	-2,6179	0,0015*
Risaralda*Mixto	-0,3756	0,6442
Santander*Comercial	-2,0892	0,0145*
Santander*Mixto	-0,244	0,7444
Sucre*Comercial	-3,455	<0,0001*
Sucre*Mixto	-1,151	0,1104
Tolima*Comercial	-2,7258	0,0021*
Tolima*Mixto	-0,9431	0,2294
Valle*Comercial	-2,0191	0,0131*
Valle*Mixto	-0,3538	0,6128
Arauca*Comercial	-1,6862	0,3041
Arauca*Mixto	-0,0841	0,9577
Casanare*Comercial	-2,4556	0,0175*
Casanare*Mixto	-0,6445	0,4899
Putumayo*Comercial	-3,2274	0,0001*
Putumayo*Mixto	-1,6208	0,0233*
Amazonas*Comercial	-1,5074	0,2579
Amazonas*Mixto	-0,9004	0,3495
Guainía*Comercial	-11,5717	0,7928
Guainía*Mixto	-2,5616	0,0331*
Guaviare*Comercial	-8,0057	0,2393
Guaviare*Mixto	-5,7137	0,399

\*significativo ( $p < 0,05$ )

La academia tiene un papel fundamental en esta tarea de cuestionar las concepciones del desarrollo agrario que suponen una esfera de lo económico separable de la ética, de las condiciones ambientales o de la política, pero, asimismo, le compete señalar rumbos en ese nuevo relacionamiento hombre-naturaleza a través de la agricultura. Una serie de coyunturas históricas, entre las que se encuentra el marco creado por la firma del Acuerdo de Paz entre la antigua guerrilla de las FARC y el Estado, muestran también la posibilidad de que esos nuevos rumbos se abran camino a través de teorías o enfoques que soporten políticas públicas con una comprensión holística y sistémica de los problemas rurales y agrarios.

En este contexto, esfuerzos editoriales como este que el lector tiene en sus manos cobran una especial relevancia. La Corporación Universitaria Minuto de Dios - UNIMINUTO ha participado de estos esfuerzos a través de la Convocatoria para el Desarrollo y Fortalecimiento de la Investigación, cuya séptima versión financió en su totalidad el proyecto que permitió la presente publicación (C11720222). También la Universidad Externado de Colombia, ya que de su maestría en Gerencia para el Desarrollo surgieron los trabajos de grado que dieron lugar a algunos de los capítulos de este libro.



**UNIMINUTO**  
Corporación Universitaria Minuto de Dios  
Sede Principal

Bogotá D.C. Calle 81B No. 72B - 70  
Teléfono +(57)1 - 291 6520  
[www.uniminuto.edu](http://www.uniminuto.edu)