

# POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO DE LA AGRICULTURA COLOMBIANA

Fecha: 21 de mayo 2013

La agricultura y el desarrollo de los territorios rurales

Juan José Perfetti  
Sandra Cortés Acosta



# La Agricultura y el Desarrollo de los Territorios Rurales

## El trabajo cubre dos temáticas generales

I. Importancia de la agricultura para el desarrollo y el papel de las políticas públicas

A. La agricultura y el desarrollo de los países: algunas experiencias exitosas

C. El renovado papel de la agricultura en el desarrollo

B. La agricultura y la ocupación de los territorios rurales

D. Oportunidades para el desarrollo de la agricultura colombiana

Esta parte constituye el foco del trabajo. Además, sirve de marco para los otros trabajos del estudio

II. Nueva visión del desarrollo rural: Desarrollo rural con enfoque territorial

Constituye una sucinta revisión del origen del nuevo enfoque del desarrollo rural, su alcance, contenido y concepción en Colombia

# **I. IMPORTANCIA DE LA AGRICULTURA PARA EL DESARROLLO Y EL PAPEL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

## A. La agricultura y el desarrollo de los países: algunas experiencias exitosas

---

- En el mundo, y especialmente en Latinoamérica, hay experiencias recientes de desarrollo exitosos de la agricultura
- Entre dichos países están : Chile, Brasil, Perú, Argentina, Kenia, China y Nueva Zelanda
- En estos casos se identifican tres factores que, desde la óptica de la política pública, son relevantes para tales logros. Ellos son:
  - a. Política y grado de apertura comercial
  - b. Política agrícola
  - c. Política social rural

# A. La agricultura y el desarrollo de los países: algunas experiencias exitosas

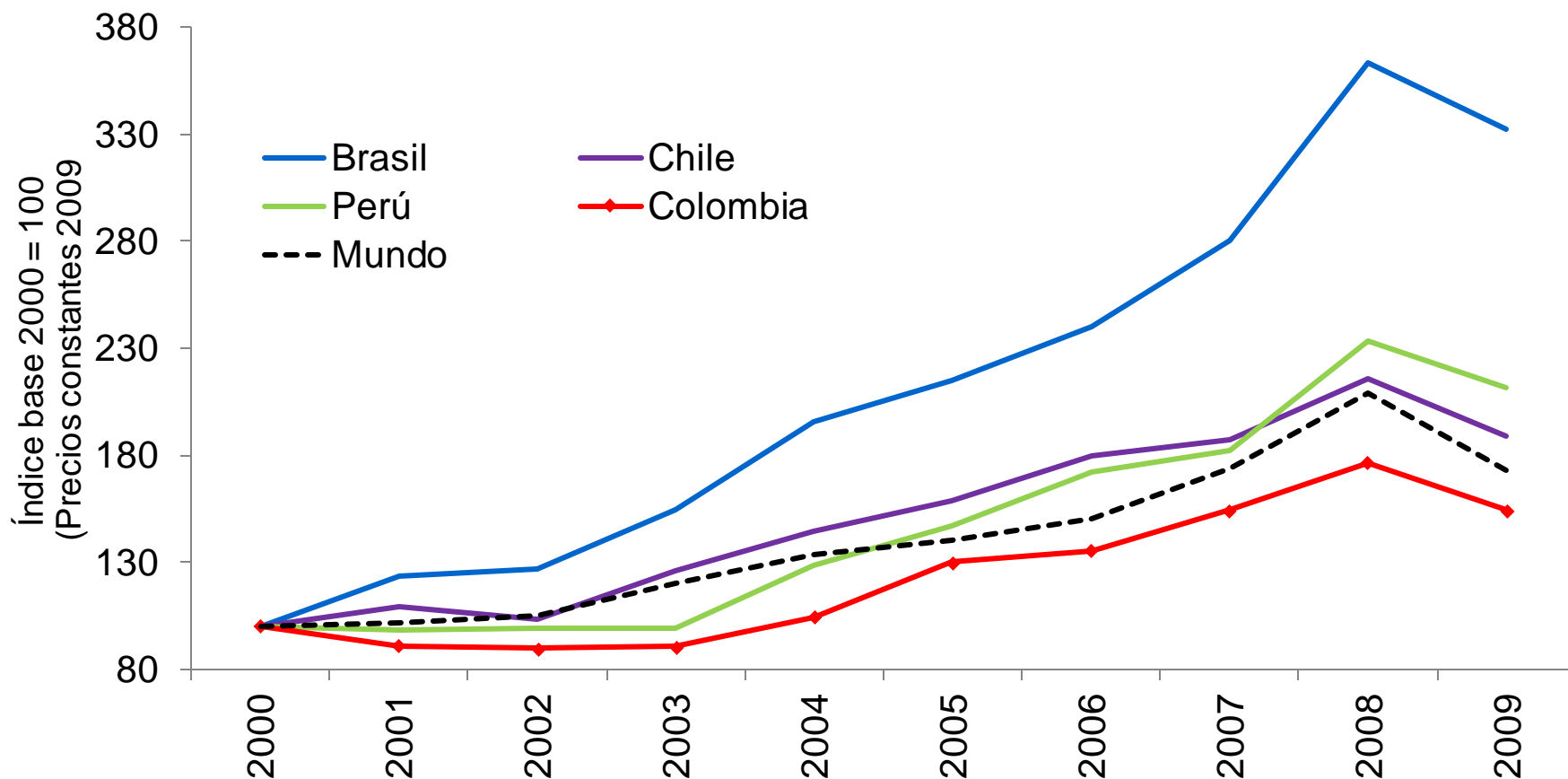
---

## a. Política y grado de apertura económica

- En Chile, las reformas adoptadas desde mediados de los setenta, entre las que se encontraba la liberalización comercial, impulsaron el crecimiento de los sectores orientados a la exportación (Valdés et al., 2005)
- En Brasil, luego de la etapa de sustitución de importaciones, las políticas se enfocaron hacia la apertura comercial y una menor intervención oficial en los mercados agrícolas. Esto, más otras medidas, permitió que las exportaciones agrícolas se diversificaran (Rezande et al., 2008) y (Salazar, 2004)

# A. La agricultura y el desarrollo de los países: algunas experiencias exitosas

Índice de exportaciones agrícolas del mundo y algunos países de América Latina



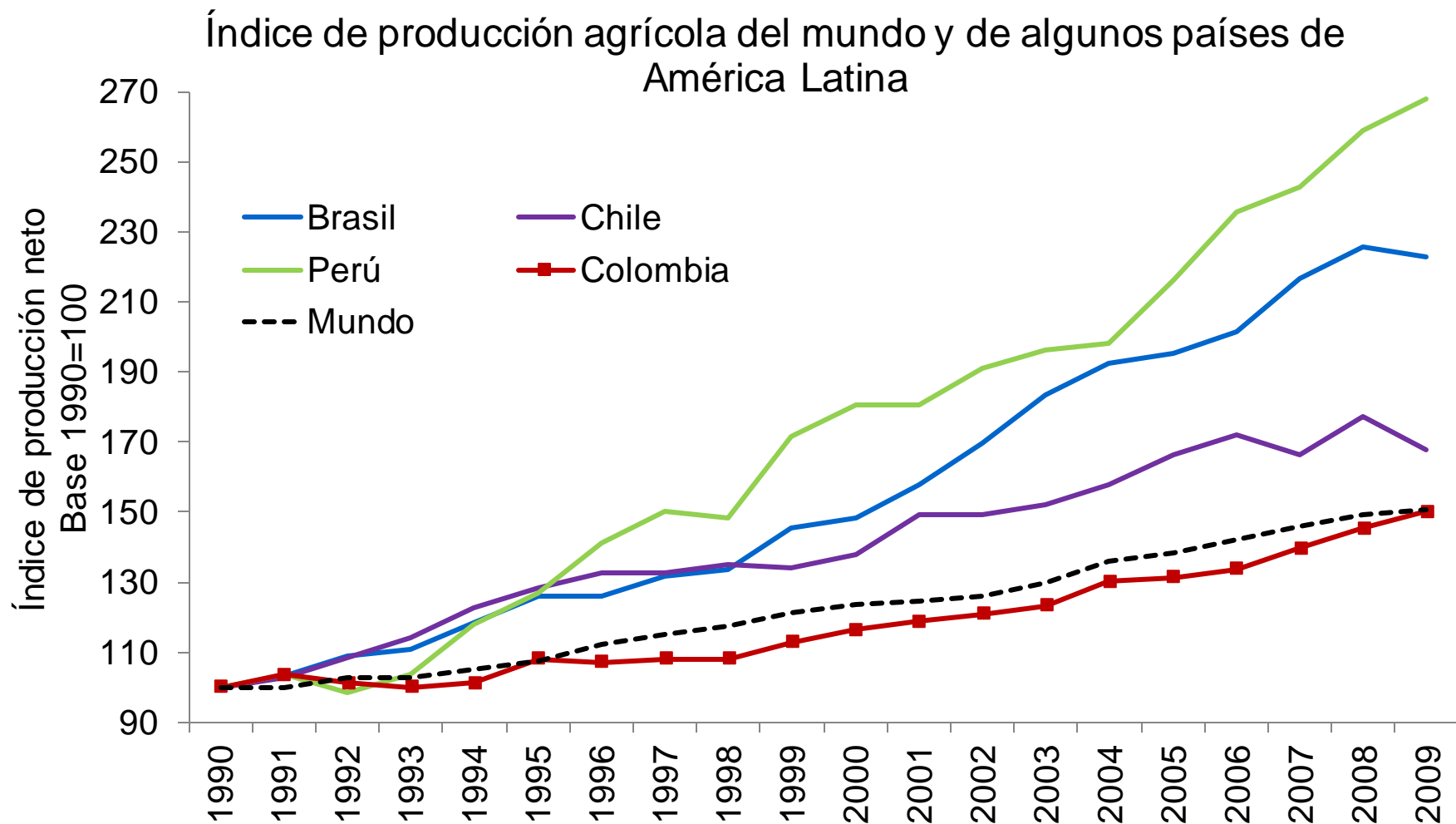
Fuente: FAO, abril 2011. Tomado de Reina *et al.*, (2011)

# A. La agricultura y el desarrollo de los países: algunas experiencias exitosas

## b. Política agrícola

- En Brasil, la reducción de subsidios a diferentes cultivos de finales de los ochenta y principios de los noventa junto al fortalecimiento de la investigación científica y la formación de capital humano especializado –EMBRAPA- y el acceso al financiamiento, dispararon la producción agrícola (Rezande, et al., 2008)
- En Argentina y Chile la creación de entes especializados (riego, RNR e innovación) y el fortalecimiento de la institucionalidad sectorial junto a políticas que promueven la inversión privada en la agricultura aumentaron la capacidad competitiva del sector (FAO, 2007)
- En Perú, además de las políticas en los campos laboral, tributario e inversión privada, el Gobierno ha contado con un plan enfocado a la promoción del desarrollo de la agricultura, la agroindustria rural y las exportaciones. Ello explica el dinamismo de la producción y las exportaciones agrícolas (FAO, 2007)

# A. La agricultura y el desarrollo de los países: algunas experiencias exitosas



Fuente: FAO, abril 2011. Tomado de Reina *et al.*, (2011)



# A. La agricultura y el desarrollo de los países: algunas experiencias exitosas

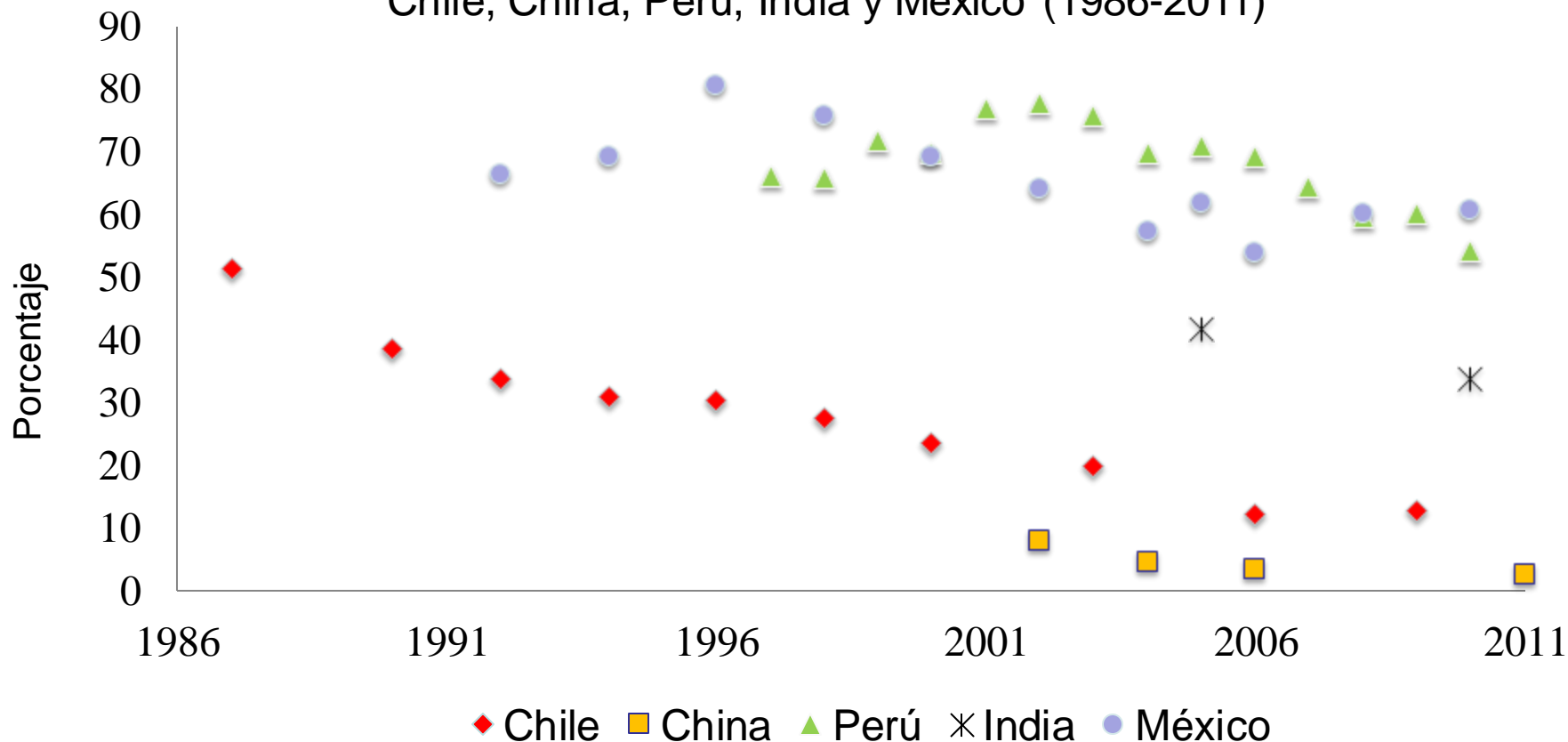
---

## c. Política social

- En los casos antes señalados las reformas y las políticas agrícolas han ido de la mano de una activa política social en los territorios rurales
- La dinamización de la agricultura ha estimulado la generación y la formalización del empleo agrícola y ha dado lugar a una importante dinámica de empleo rural
- Adicionalmente, muchos países, como Brasil, han adelantado iniciativas para reducir la pobreza rural. Es el caso de la Bolsa Familia (transferencias monetarias) y programas de seguridad alimentaria rural

# A. La agricultura y el desarrollo de los países: algunas experiencias exitosas

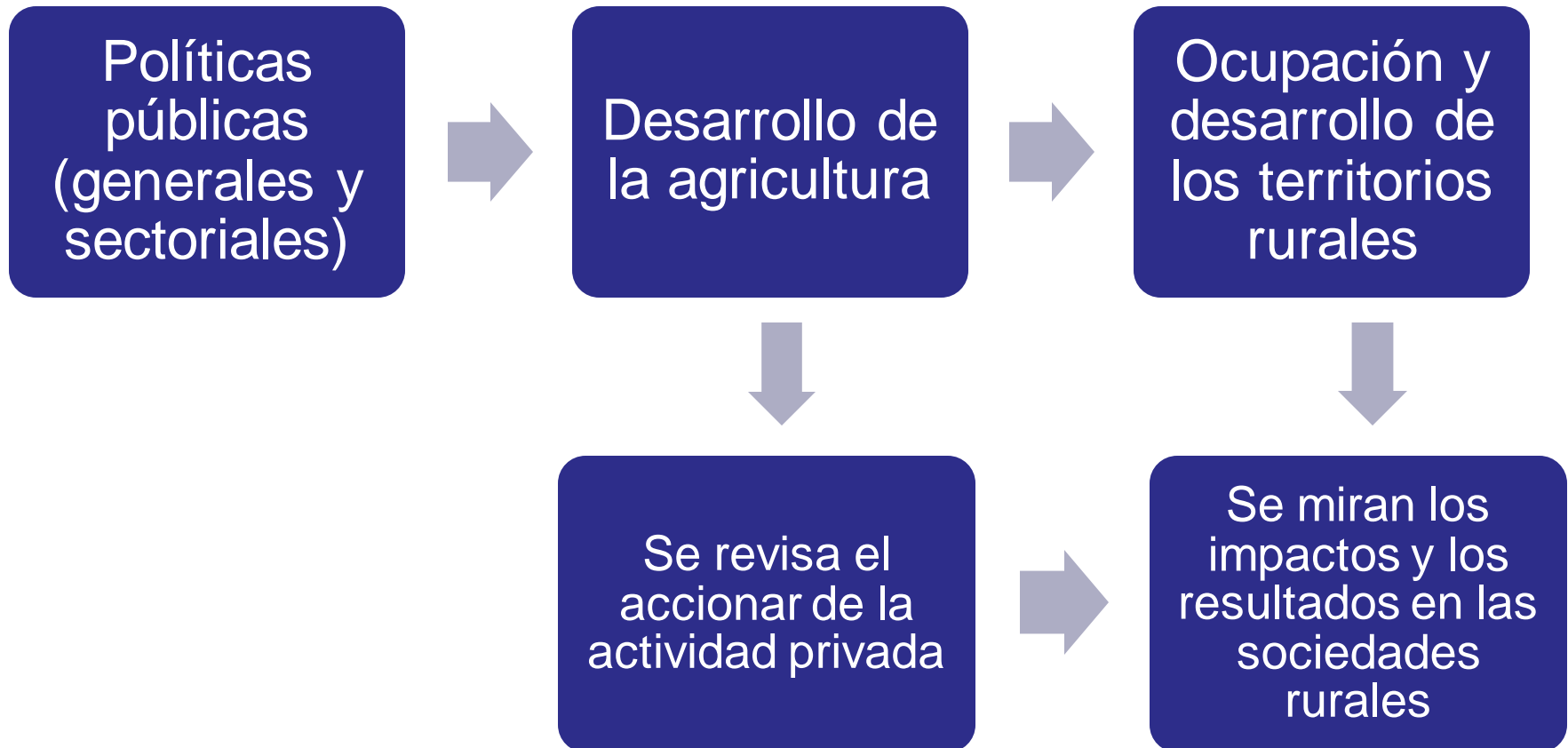
Población rural por debajo de la línea de pobreza rural  
(% población rural)  
Chile, China, Perú, India y México (1986-2011)



Fuente: Banco Mundial

## B. La agricultura y la ocupación de los territorios rurales

- En esta parte se muestra cómo se da la relación entre:



## B. La agricultura y el desarrollo de los territorios rurales

---

- Cada uno de los análisis, centrados en Latinoamérica y Colombia, aporta a la relación que existe entre el desarrollo de la agricultura y la ocupación de los territorios
- La ocupación de los territorios rurales en América Latina aporta los grandes hitos de las políticas de desarrollo general y sectorial agrícola y los principales cambios generados
- La ocupación de los territorios rurales en Colombia ilustra cómo se fue expandiendo la agricultura en los territorios y los hechos más destacados de este fenómeno
- La iniciativa privada agrícola y la ocupación de los territorios rurales en Colombia ilustra los impactos de dicha ocupación en la vida de los habitantes rurales
- En la siguiente tabla se presenta, de manera resumida, parte de estos análisis

# Ocupación de los territorios rurales en América Latina y Colombia

Región / País	Período	Políticas públicas	Desarrollo de la agricultura	Ocupación y desarrollo de los territorios rurales
América Latina	Comienzos del siglo XX	Estado centrado en la apropiación y la utilización de la tierra para fines productivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Expansión del modelo de explotación de la tierra latifundista</li> <li>• Colateralmente se generaron presiones sobre el acceso a la tierra por parte de los pequeños productores agropecuarios</li> </ul>	
Colombia	Finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX	Asignación de baldíos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Expansión de la frontera agrícola (ganadería y cultivos asociados como maíz)</li> <li>• Expansión del café con pequeña producción parcelaria. También avanzaron el algodón, la caña de azúcar, el arroz y el trigo</li> <li>• Incorporación de tecnologías (maquinaria en arroz)</li> <li>• Estas expansiones se vieron favorecidas con medidas de protección arancelaria</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Café en el Occidente</li> <li>• Expansiones del área agrícola en: Costa Atlántica, Occidente, Centro y Oriente del país</li> </ul>
América Latina	Década de los treinta y los cuarenta	Desarrollo industrial basado en la sustitución de importaciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impulso de la agricultura en los países latinoamericanos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ocupación creciente de los territorios rurales por las actividades agrícolas</li> <li>• Se aceleró la migración hacia las ciudades</li> <li>• La forma desordenada y rápida como se dio ésta generó desigualdades y tensiones sociales</li> <li>• En esta época se sentaron las bases de la actual sociedad latinoamericana</li> </ul>

# Ocupación de los territorios rurales en América Latina y Colombia (continuación)

Región / País	Período	Políticas públicas	Desarrollo de la agricultura	Ocupación y desarrollo de los territorios rurales
América Latina	Décadas siguientes a la mitad del siglo XX	Reformas agrarias en los países latinoamericanos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Transformación del sistema de hacienda</li> <li>Se abrió paso la explotación agrícola empresarial</li> </ul>	Se aceleraron las transformaciones sociales y económicas de los pequeños productores y sus hogares
Colombia	Décadas siguientes a la mitad del siglo XX	<ul style="list-style-type: none"> <li>Avance acelerado del desarrollo de las ciudades</li> <li>Políticas de desarrollo que favorecieron la expansión industrial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Impulso a la expansión agrícola y a su modernización</li> <li>Desarrollos empresariales y agroindustriales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rápida migración del campo a los centros urbanos</li> <li>Importante diferenciación de salarios entre el campo y la ciudad</li> <li>Expansiones de: <ul style="list-style-type: none"> <li>Arroz en Córdoba, Cesar y Piedemonte Llanero</li> <li>Algodón en Cesar, Córdoba y Meta</li> <li>Banano en Antioquia (Urabá)</li> <li>Palma africana en Nariño, Antioquia (Urabá), Valle y Bajo y Medio Magdalena</li> </ul> </li> </ul>
América Latina	Década de los ochenta y los noventa	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reformas estructurales centradas en la apertura económica y los ajustes macroeconómicos</li> <li>Impulso a la globalización de las economías latinoamericanas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ajuste en la institucionalidad agropecuaria y rural</li> <li>Cambios en la estructura de la producción de alimentos</li> <li>Generación de una nueva canasta de bienes agropecuarios y agroindustriales</li> <li>Ampliación de los encadenamientos hacia delante y atrás de la agricultura</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Apropiación de nuevos territorios rurales</li> <li>Expansión de la frontera agrícola con indeseables efectos ambientales</li> <li>Expansión de un desarrollo multisectorial en los territorios rurales</li> <li>Se mantienen altos niveles de pobreza rural</li> <li>Se dan dinámicas de crecimiento con inclusión social</li> </ul>

## B. La agricultura y el desarrollo de los territorios rurales

---

Para complementar la anterior tabla se presentan los casos de tres productos que ilustran los resultados e impactos en la ocupación de los territorios rurales en Colombia propiciados por la iniciativa privada

### a. El caso del café

- Entre la segunda mitad del siglo XIX y 1930, el principal aporte del café al desarrollo del país fue a través de la acumulación de capital y la ampliación del mercado interno (Bejarano, 2007)
- Vale señalar que el desarrollo del café se debió a la iniciativa privada (Junguito et al., 1991)

## B. La agricultura y el desarrollo de los territorios rurales

---

- La expansión del cultivo generó aumentos en la utilización de la mano de obra, en los ingresos y en la capacidad de compra de los hogares cafeteros, lo que favoreció el desarrollo del transporte (ferrocarriles), del sector bancario y del industrial (Junguito, et al., 1991)
- Con la distribución de los beneficios del desarrollo del café entre las diversas zonas geográficas se contribuyó a la estabilidad política de la Nación (Junguito, et al., 1991)



## B. La agricultura y el desarrollo de los territorios rurales

### b. La caña de azúcar

- Desde principios del siglo XX surgió en el Valle del Cauca un clúster o conglomerado productivo alrededor de la caña de azúcar compuesto por una gran variedad de empresas (CEPAL, 2002)
- El desarrollo de la industria azucarera y su sinergia con la región facilitó la creación de un nuevo entramado institucional (CVC, Corpocuenca, Cenicaña, etc.) (CEPAL, 2002)
- En 2007, por cada peso de producción de los ingenios se le inyectaban a la economía 10.5 pesos. En valor agregado, la proporción es de: un peso generado produce 3.9 pesos en la economía (Arbeláez et al, 2010)
- Los municipios cobijados por el sector azucarero tienen mejores indicadores sociales que otros municipios agrícolas del país, en particular tienen: mayor índice de calidad de vida, mayor tasa de alfabetismo, mayor tasa de asistencia escolar, más años de asistencia escolar, más años de escolaridad y menores tasas de mortalidad y morbilidad (Arbeláez et al, 2010).

## B. La agricultura y el desarrollo de los territorios rurales

---

### c. La Palma Africana

- Este cultivo se expandió a la luz de una política de Estado que buscaba la sustitución de importaciones de aceites vegetales (Kalmanovitz et al, 2006)
- Con el tiempo se ha convertido en una actividad agroindustrial dinámica, que genera empleo permanente y provee divisas (Aguilera, 2006)
- Trabajar en el sector palmicultor mejora la calidad de vida de los hogares involucrados pues se cumple con las reglamentaciones laborales vigentes. Los empleados se han bancarizado, lo que facilita el acceso al sistema financiero formal (Olivera et al, 2011)

## C. El renovado papel de la agricultura en el desarrollo de los países

---

- Diversos acontecimientos han puesto a la agricultura en la agenda mundial y le han proveído de un renovado rol en el desarrollo de los países (IFPRI, 2012)
- La agricultura puede ejercer múltiples funciones para el desarrollo: crecimiento económico, reducción de la pobreza y del hambre, mayores niveles de equidad, contribuir a la seguridad alimentaria, apoyar la sostenibilidad ambiental y aportar a la nutrición y la salud (Byerlee et al, 2009)
- La agricultura interrelaciona con otros sistemas, como los del suelo y al agua, y con otros mercados, como el energético y el financiero (IFPRI, 2012)

## D. Oportunidades de desarrollo de la agricultura colombiana

---

### a. Recursos y ocupación

- De las 22.1 millones de has con vocación agrícola con que cuenta Colombia, sólo se utilizan 5.3 millones (24.1%). Adicionalmente, el potencial agropecuario del país se aproxima al 36.2% del país (IGAC, 2012)
- El potencial productivo de Colombia está asociado a su condición de país tropical y a la existencia de una gran variedad de pisos términos (Vélez et al, 2010)
- La riqueza natural se encuentra dispersa en toda la geografía colombiana, lo que hace que las posibilidades de producción de muy diversos bienes agropecuarios se presente en diferentes regiones
- En las zonas rurales viven 11'204,685 personas, siendo la agricultura la principal fuente de vida (CRECE, 2006)
- En la producción de diversos bienes agropecuarios intervienen de manera importante los pequeños productores (PNUD, 2012)

# D. Oportunidades de desarrollo de la agricultura colombiana

---

## b. Oportunidades comerciales

- Los cambios en los mercados mundiales agrícolas han implicado la creación de nuevas e importantes oportunidades de producción y comercio (Banco Mundial, 2007)
- Esto ha permitido la diversificación de las exportaciones agrícolas. De los sectores más dinámicos es el de productos frescos y procesados de alto valor (Banco Mundial, 2007)
- Adicionalmente, entre 2001-2009 el comercio agrícola creció por encima del total, 6,8 contra 5,8% (Reina et al., 2011)
- De otra parte, el mercado interno de alimentos y productos agroindustriales ha sufrido importantes transformaciones y desarrollos

## II. Evaluación del concepto “desarrollo rural con enfoque territorial”

# Evaluación del concepto “desarrollo rural con enfoque territorial”

- La creciente complejidad que se presenta en las economías y los territorios rurales ha llevado a que ahora el concepto de ruralidad considere todo un conjunto de otras actividades actuales y potenciales, agrícolas y no agrícolas que generan oportunidades de ocupación, ingresos y opciones de vida (Dirren, 2011)
- A finales de los sesenta, con el surgimiento del Plan Mansholt en Europa se introdujo una concepción de lo rural que iba más allá del desarrollo de la agricultura
- Con ello se reconocía que las políticas rurales debían ser diseñadas con un enfoque territorial y no sólo sectorial, además que debía involucrar a toda la población rural y no sólo a los agricultores (Sepúlveda et al., 2003)

# Evaluación del concepto “desarrollo rural con enfoque territorial”

---

- En 1991 se inició en Europa la ejecución de la iniciativa comunitaria LEADER I con la cual se le dio vida a la aplicación práctica del concepto de desarrollo rural con enfoque territorial (Delgado et al., 2003) que considera, entre otras cosas, lo siguiente:
  - La diversidad y las particularidades de cada zona rural
  - La participación y la corresponsabilidad de la población en la determinación del desarrollo rural
  - La integración y la coordinación de los diferentes sectores presentes en cada zona rural, así la colaboración entre zonas
  - La descentralización de la toma de decisiones y competencias a nivel local



# Evaluación del concepto “desarrollo rural con enfoque territorial”

---

- En América Latina se cuentan con algunas iniciativas. En México, por ejemplo, se cuenta con la Ley de Desarrollo Rural Sustentable establecida en 2000
- En Colombia, la visión y la concepción del desarrollo rural del proyecto de Ley de Tierras y Desarrollo Rural preparado por el MADR se fundamenta en el enfoque territorial. Este concepto se define en el Artículo 2 de dicho proyecto

# Reflexión Final

# Reflexión Final

- La agricultura tiene un papel fundamental y estratégico para el desarrollo de los países y en particular de Colombia.
- Por ello, el sector debe hacer parte esencial de la agenda pública nacional y mundial. Sin una agricultura productiva y sostenible, el futuro de la humanidad estará cada vez más comprometido
- Las experiencias exitosas de diversas naciones muestran, claramente, que la agricultura hace un aporte efectivo al desarrollo económico y al bienestar de los habitantes rurales
- En estos logros las políticas públicas deliberadas y sostenidas, junto a unas adecuadas reglas de juego y una institucionalidad sectorial y rural ajustada a las nuevas realidades, son determinantes. Ellas son las que hacen la diferencia entre el progreso y el fracaso en los territorios rurales

# Reflexión Final

---

- Colombia es un país privilegiado por su dotación y diversidad de recursos para la agricultura
- La utilización más plena y sostenible de los mismos debe ser un propósito de la sociedad colombiana pues el desarrollo de la agricultura revertirá en beneficio para todos los habitantes del país y en particular de los que ocupan los territorios rurales
- Para ello se hace necesario readecuar el marco de políticas, reglas de juego e institucionalidad para los sectores agrícola y rural

Muchas gracias

# POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO DE LA AGRICULTURA COLOMBIANA

