

PROBLEMAS Y POTENCIALIDADES DE LA AGRICULTURA COLOMBIANA

*Jaime Vásquez Sánchez
Luis Marino Santana Rodríguez*

1. CARACTERÍSTICAS AMBIENTALES DE COLOMBIA

La República de Colombia, ubicada en la esquina noroccidental de Sudamérica, posee una superficie continental de 1.141.784 km². Se trata de un país que, a pesar de estar ubicado en plena zona ecuatorial (entre 3° Latitud Sur y 13° Latitud Norte), presenta diversas condiciones naturales debido a sus altas variabilidades geomorfológicas y climáticas, las que determinan suelos con diferentes potencialidades y limitaciones para la producción agropecuaria.

La acción derivada de la interacción de tres placas tectónicas convergentes: suramericana, Nazca y Caribe, ha sido responsable de la génesis de morfologías bien contrastadas. Se trata de tres cordilleras que recorren el país en dirección Sur-Norte –la Occidental, Central y Oriental– y que conforman el Sistema Andino; de manera aislada, aparece la Sierra Nevada de Santa Marta, al Norte próxima al Mar Caribe. En contraste, se encuentran las planicies y/o superficies onduladas-alomadas del Pacífico al occidente, del Caribe al norte, y la Orinoquia-Amazonia al oriente; además, los valles interandinos de los ríos Cauca y Magdalena.

En general, el territorio colombiano lo constituye una gran diversidad de paisajes, que hacen que el país mantenga una de las biodiversidades más ricas del continente. Cabe destacar los 2.800 km de costas sobre el Mar Caribe y Océano Pacífico y el archipiélago de San Andrés y Providencia, al oriente de las costas centroamericanas.

Las condiciones climáticas son muy heterogéneas, influenciadas por las variaciones altitudinales del relieve y por la interacción vientos-orografía, que las hacen apropiadas para el crecimiento y producción de diferentes especies de cultivos. En las cordilleras, los cambios en la presión atmosférica determinan una disminución de la temperatura del orden de 0.68 °C/100 m de altitud. Así, aparecen unas franjas horizontales, denominadas pisos térmicos, con temperaturas anuales promedias desde 24°C a 1.000 m.s.n.m., hasta por debajo de 3°C en los páramos y nevados. Es importante resaltar la existencia de los altiplanos Cundiboyacense, en el centro de la Cordillera Oriental, a 2.600 m.s.n.m.;

el de Popayán y Nariño a 2.000 y 2.500 m.s.n.m., respectivamente, al suroccidente del país. En estas zonas se desarrolla una importante agricultura de clima frío y producción de leche.

La precipitación en Colombia, como otra de las variables climáticas importantes, es variada; su comportamiento está determinado por la interacción de los vientos alisios y de mar con la orografía, principalmente. Por otro lado, su ubicación en la zona ecuatorial la sitúa bajo la influencia de una franja nubosa muy dinámica, Zona de Confluencia Intertropical (ZCI), cuyo movimiento hacia el Norte (Caribe) en el primer semestre del año, y su regreso al Sur (Perú) en el segundo, determina que en el país ocurran dos períodos de mayor precipitación.

De las zonas con relieve más o menos planas, sólo las regiones del Pacífico y la Amazonía tienen clima húmedo. Los valles interandinos de los ríos Cauca, Magdalena y César, por estar en una posición oculta (sotavento), y las planicies del Caribe y Llanos Orientales, por tener relieve bajo, presentan un régimen de precipitación deficitario durante el año. En las zonas con topografía prominente, la vertiente occidental de la Cordillera Occidental, la ladera oriental de la Cordillera Oriental, la vertiente norte de la Sierra Nevada de Santa Marta y las partes altas de la Cordillera Central, por estar en posición de barlovento, tienen condiciones húmedas, con exceso anual de precipitación.

Los valores promedio anuales de precipitación son muy variados. En el Caribe, península de la Guajira, no superan los 500 mm; en los departamentos de Atlántico y Bolívar se aproximan a los 1.000 mm, y en los departamentos de Córdoba, Sucre, Magdalena y César oscilan entre 1.500 mm y 2.500 mm. Estos últimos ocurren también en los valles de los ríos Cauca, Magdalena y en los Llanos Orientales. En los piedemontes amazónico y llanero se registran precipitaciones entre 2.500 y 4.000 mm. Las zonas de mayor pluviosidad son la vertiente occidental de la Cordillera Occidental, en la región Pacífico y en la Amazonía, con promedios entre 4.000 y 9.000 mm anuales. (IDEAM, 1999).

Las mencionadas condiciones de relieve y clima, junto a la variada litología y edad de los paisajes, han originado una amplia gama de suelos. Encontramos desde incipientes, sobre todo en las áreas montañosas -entisoles e inceptisoles-, hasta evolucionados -ultisoles y oxisoles-, presentes en la Amazonía y parte de la Orinoquia. Desde el punto de vista de su utilización, buena parte de los suelos de la planicie del Caribe están limitada por el déficit de humedad y la presencia de salinidad; en los Llanos Orientales, Amazonía y planicie del Pacífico, tiene baja fertilidad, fuerte acidez y alto contenido de aluminio; en los valles de los ríos

Cauca, Magdalena y Sinú se encuentran los suelos con mayor potencial para la agricultura intensiva, sólo que se requiere riego supletorio. Finalmente, está la zona de cordilleras donde las limitaciones están representadas por el riesgo de erosión por la pendiente y su escasa profundidad efectiva, la excepción ocurre en los suelos desarrollados a partir de mantos espesos de cenizas volcánicas -mayor parte de la zona cafetera, altiplanos cundiboyacense, de Popayán y de Nariño- donde los suelos son muy profundos y por su alta porosidad tienen baja escorrentía y, por tanto, bajo riesgo de erosión.

TABLA 1. Distribución porcentual de las clases de capacidad de uso de las tierras

<i>Clase</i>	<i>Superficie</i>	<i>Capacidad de uso</i>
I	0,15%	Tierras para cultivos arables
II	0,85%	
III	4,70%	
IV	5,60%	
V	7,50%	Tierras para pastos.
VI	25,00%	Tierras para frutales, cultivos permanentes,
VII	46,00%	agroforestería y bosque productor.Tierras
VIII	10,50%	para protección de recursos.

Fuente: IGAC, 1984.

Tomando en consideración las características y propiedades de los suelos, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, organismo encargado de realizar los estudios de los suelos del país, ha realizado su clasificación en clases de capacidad de uso, utilizando una adaptación para Colombia del Sistema de Clasificación de Tierras por Capacidad de Uso del USDA -USA, cuyos resultados se muestran en la tabla 1.

Desde el punto de vista del uso actual en actividades agropecuarias, el valle del río Cauca se ha utilizado mayormente para caña de azúcar y pastos, en menor proporción se encuentran cultivos transitorios; en el valle del Magdalena el uso es más variado, los cultivos dominantes son el arroz,

maíz, sorgo, soya, algodón y pastos mejorados; en el Caribe se destacan las zonas bananeras de Urabá y del departamento de Magdalena, la palma aceitera y algodón, en el departamento del César, y los pastos, maíz y tabaco, en toda la región. Los pastos extensivos para la producción de carne dominan los Llanos Orientales; el café y cultivos de consumo familiar se producen en la zona montañosa; y los altiplanos se dedican principalmente para papa, hortalizas, cebada y pastos mejorados.

Según el DANE, Colombia poseía, en el año de 1999, el siguiente uso del suelo, en hectáreas:

TABLA 2. Superficie total y aprovechamiento de la tierra

Uso del suelo	Total hectáreas	Porcentaje	
		Subtotal	Total
Superficie nacional	114.174.800		100,00
1. No agropecuaria excluida del estudio	58.961.295	51,64	
1.1. Bosques colonizados, no colon. y plantados	55.113.172	48,27	
1.2. Eriales y afloramientos rocosos	691.695	0,61	
1.3. Cuerpos de agua	2.825.768	2,47	
1.4. Superficie urbana y semiurbana	330.660	0,29	
2. Superficie agropecuaria excluida del estudio	4.205.179	3,68	
3. Superficie agropecuaria estudiada	51.008.326	44,68	
3. Superficie agropecuaria estimada	51.008.326		100,00
3.1. Agrícola	4.326.912		8,48
Cultivos permanentes	2.266.188	4,44	
Cultivos transitorios barbecho y descanso	2.060.724	4,04	
3.2. Pecuaria	37.135.336		72,80
Pastos	29.936.708	58,68	
Malezas y rastrojos	7.198.628	14,12	
3.3. Bosques	7.939.554		15,57
Plantados	271.047	0,53	
Naturales	7.668.507	15,04	
3.4. Otros usos	1.606.524		3,15

Fuente: Resultados de la Encuesta Nacional Agropecuaria de 1999, DANE, mayo de 2000.

Aunque existe un potencial de la tierra para la producción agropecuaria a gran escala, tanto para consumo local y exportación, como se verá más adelante, la última década ha sufrido un drástico descenso de la superficie dedicada a este fin. Las medidas de apertura de fronteras iniciadas en 1990 han ido en desmedro de la producción nacional, ya

que se empezó a competir internacionalmente con productos obtenidos a menores costos, y en muchos casos, subsidiados, y con países que no tienen una total apertura de sus fronteras. Adicionalmente, en los últimos años, el problema de los desplazamientos de las zonas rurales por la violencia, ha disminuido la producción agropecuaria, sin embargo, no existen aún estudios que cuantifiquen esas consecuencias.

2. ESTRUCTURA AGRARIA

Las condiciones actuales de la estructura de la tenencia de la tierra no han diferido mucho, en lo que respecta a la propiedad y sus particularidades, de las existentes a mediados del siglo pasado; las múltiples medidas de reforma agraria promovidas por los distintos gobiernos, en las cuatro últimas décadas, han generado pocas transformaciones, siendo ésta una de las causas reales de la violencia política que se vive en el territorio nacional. En la década del 60 existió el interés por conocer en detalle las particularidades de la propiedad rural; fueron evidentes dos acciones de importancia: el levantamiento del Primer Censo Agropecuario de cobertura nacional, en 1960¹, y la promulgación de la Ley 135 de 1.961, o de Reforma Agraria, con la que se creó el Instituto Colombiano de Reforma Agraria - INCORA. Como resultado de dicha política se impulsó una serie de acciones que buscaba transformar la estructura de la tenencia de la tierra, pero sus alcances resultaron muy limitados. En el decenio siguiente, 1970-71², se produjo un segundo censo agropecuario que arrojó como resultado una mayor concentración de la tierra en manos de latifundistas.

Dos décadas después, la situación no mejoró y, antes por el contrario, se agudizó, al irrumpir en el escenario, desde finales de los

¹ El ámbito de la cobertura desde luego no cubre la totalidad del territorio nacional, se trata de un censo que deja por fuera importantes regiones como el departamento del Chocó y, en gran parte, las extensas regiones de la Orinoquia y la Amazonía.

² Éste parece ser el segundo y último censo nacional, pues a partir de allí se impulsaron otros censos pero ya a nivel departamental, que significan, según nuestro parecer, un retroceso por el cambio de metodología, la cual impide detectar a nivel municipal el lugar donde se ubican las grandes unidades agropecuarias, tratadas desde entonces a nivel de regiones geográficas.

años 80, otros sectores que han despojado al campesinado de sus propiedades, alcanzando nuevos índices de concentración, para llegar, "en 1992, a consolidar 9 puntos más a favor de quienes poseen las mayores superficies (latifundios superiores a 1.000 hectáreas), al pasar de representar el 17,7% de la superficie, en 1970, al 26,6% para el año en mención; mientras, en el lado opuesto, el de los minifundistas, propietarios de parcelas menores de 10 hectáreas, ocupan el 78,1% de los predios, cuando tenían sólo el 8.8% de la superficie".³

Para juzgar con mayor objetividad este proceso de reconcentración, se puede observar en la tabla 2, que, en términos absolutos, 2.325 mil personas poseen el 68,3% de las pequeñas parcelas (< de 5 has) que ocupan un área de sólo el 3,0% de la superficie total (2.242 mil has); mientras los 2.055 superlatifundistas con unidades superiores a las 2.000 ha cada una, representan escasamente el 0,06% de los propietarios de predios rurales y, acaparan el 51,5% del área total. Incluso, los datos estadísticos señalan que, si bien es cierto existe un menor número de grandes propietarios, la tierra ha sufrido un proceso de mayor concentración. En otras palabras, existen menos grandes latifundistas, pero con mayores extensiones territoriales⁴. La situación se vuelve más compleja en la medida en que el grado de ocupación del área con cultivos es inversamente proporcional a su extensión, de tal manera que, de acuerdo con la Encuesta Nacional Agropecuaria de 1996, las parcelas con superficie inferior a 20 ha se encuentran sembradas en un 43,3% del área, mientras las propiedades entre 200 y 500, y más de 500 ha, tienen sembradas sólo el 7,8% y el 1,3% de sus respectivas áreas⁵.

³ Vásquez Sánchez, J. (2000) Geografía rural y de la agricultura, P. 162, Artes Gráficas Univalle, Cali.

⁴ Un estudio más reciente de Machado (1998), "La cuestión agraria en Colombia a fines del milenio", nos muestra que continúa el proceso de concentración de tierras a favor de los grandes propietarios; en él se dice que para 1996 el 91,11% de los pequeños propietarios ocupaban el 21,4% de la superficie, mientras el 1,08% de los grandes contaban con el 53,8% de la tierra.

⁵ Estos aspectos más en detalle se pueden ver en Vásquez, Sánchez, J. Ob. cit. Pp.. 160-164.

TABLA 3. Distribución de la propiedad rural por rangos de superficie año 1997

Rangos de Superficie	Predios	Propietarios	Superficie (ha)
Menores de 1 ha	915.126	1.174.653	314.145,1
De 1 a 3 has	571.686	797.891	987.403,0
De 3 a 5 has	248.705	352.703	940.150,1
De 5 a 10 has	266.734	380.005	1.862.205,5
De 10 a 15 has	124.592	176.561	1.503.065,3
De 15 a 20 has	74.355	105.529	1.273.087,5
De 20 a 50 has	188.027	261.373	5.906.283,4
De 50 a 100 has	83.136	117.347	5.680.253,6
De 100 a 200 has	39.829	59.839	5.401.049,7
De 200 a 500 has	19.364	31.727	5.715.556,5
De 500 a 1.000 has	5.121	8.504	3.618.872,0
De 1.000 a 2.000 has	2.026	3.000	2.697.237,0
Mayores de 2.000 has	1.571	2.055	38.098.662,7
Totales	2.540.272	3.471.187	73.997.971,2

Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Tomado de Tiempos del Mundo, enero 21 al 27 de 1999, No. 3, Santafé de Bogotá, pág. A.4

En este contexto, el número de familias que carecen de acceso a una parcela supera el millón quinientos mil, situación agravada a causa de la violencia que se ha intensificado en las áreas rurales, pues, a la tradicional inseguridad reinante, se agregan nuevas particularidades que han agudizado el conflicto agrario en el país en las dos últimas décadas, y que dejan grandes secuelas que perjudican al pequeño propietario: el narcotráfico y los grupos paramilitares. Se calcula que el primero ha logrado acumular entre 4 y 5 millones de has el 6,7% de la tierra⁶; mientras el segundo, sin cuantificar todavía, ocupa cada vez mayores espacios en la medida en que su accionar contra la población civil obliga a intensificar los procesos de migración del campo hacia otras cabeceras munici-

⁶ Según Planeación Nacional, "entre 1980 y 1995 el narcotráfico ha realizado compras de tierras en el 37% de los municipios del país. Esta situación ha contribuido a elevar los niveles de concentración de la propiedad; ha desplazado a los campesinos de los frentes de colonización y ciudades; ha sobrevalorado las tierras; ha financiado la contrainsurgencia; ha forzado la destinación de las mejores tierras del país a la ganadería extensiva, en perjuicio de la agricultura y, los bosques; y ha deteriorado el escaso liderazgo social en las regiones afectadas". Departamento Nacional de Planeación (1999) La paz: El desafío para el desarrollo, P. 15, TM Editores, Santafé de Bogotá.

cipales o a las grandes ciudades, elevando a un nuevo nivel la inseguridad rural.

Un balance global de las medidas promovidas desde comienzos de los años 60 hasta los 90, lo presenta el Banco Mundial, así: "desde la creación del INCORA hasta 1990 se adquirieron 1.3 millones de ha por compra o expropiación, y otros 4.8 millones por extinción de dominio de tierras subutilizadas o abandonadas... El INCORA repartió 1,07 millones de has entre más de 60.000 familias en las zonas de reforma agraria, y expidió más de 300.000 títulos correspondientes a 9.2 millones de ha de terrenos públicos. Asimismo ha creado más de 256 reservas que, en conjunto, abarcan más de 25 millones de hectáreas y benefician a unas 37.000 familias indígenas".⁷ En realidad, el estudio se queda corto en la medida en que no aborda el problema en su dinámica, es decir, sólo muestra "cifras de reparto", por parte del Estado, mas no como un proceso en el cual el latifundio "ha ido corriendo la cerca" a favor de su área, y el campesinado, por falta de recursos, o simplemente por la intensificación de la violencia, ha perdido sus parcelas. Quedan graves problemas por superar mientras se agudiza el conflicto social armado que afecta sensiblemente a la población rural, obligándola a realizar nuevos desplazamientos.

3. EVOLUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA NACIONAL

Es evidente que un país con gran variedad de paisajes, con el dominio de los distintos pisos térmicos y fuentes suficientes de recursos hídricos, resulte propicio para la producción de múltiples culturas que proporcionen una diversidad de materias primas y alimentos, y contribuyan al desarrollo del sector agroindustrial. La explotación de las actividades primarias no es suficiente en el campo nacional, pues no existe una política continuada de estímulo al sector que le permita sostenidamente aprovechar las ventajas geográficas comparativas y, aun del orden geopolítico.

Existe un gran limitante para el desarrollo agropecuario nacional, se trata de los problemas relacionados con la tenencia de la tierra y el con-

⁷ Banco Mundial (1996). *La Pobreza en Colombia: Un estudio del Banco Mundial*, P. 147, Tercer Mundo Editores, Santafé de Bogotá.

flicto social armado que se ha presentado por la justa reivindicación de una democratización de su propiedad; no obstante los cambios administrativos que se señalan más adelante, no se puede desconocer, que las particularidades estructurales relacionadas con quienes son los propietarios de la tierra, inciden necesariamente en la crisis agropecuaria. El Estado, sin llegar a abordar con seriedad y a fondo el problema en el último medio siglo, pretende desconocer que ésta es, precisamente, una de las causales de desestabilización política en el país. No de otra manera se puede plantear el asunto, si los alcances de las últimas medidas de reforma agraria siguen siendo muy escasos, ante la magnitud del problema.

No obstante los esfuerzos por concretar nuevos modelos de desarrollo rural, sigue latente el problema del pequeño propietario y del campesino carente de tierra. Haciendo un recuento de lo logrado desde la implementación de la Ley 160 de 1994, que creó como nueva modalidad de reforma agraria su Programa de Mercado Subsidiado de Tierras, tenemos que de 1.547.676 familias que reportó el DANE, en la Encuesta Nacional de Hogares, como interesadas en adquirir tierras en 1997, solo fueron escogidas el 8%, o sea, 3.113 familias. El programa en más tres años de existencia (1994-97) entregó subsidios únicamente para comprar tierras a 9.027 núcleos familiares⁸, es decir, había resuelto el problema a menos del 1% (el 0,58%) de quienes requerían solución. Visto en otra perspectiva, parece ser que no hay un interés de fondo por parte del Estado en solucionar realmente las dificultades de orden estructural.

Se debe insistir en la escasez de tierra para el pequeño propietario, por cuanto su crítica situación contrasta con la capacidad que tiene en la esfera productiva, pues es el campesino parcelero quien aporta bajo la modalidad de la pequeña producción, gran parte de los alimentos que se consumen a nivel nacional. En efecto, este tipo de actividad, que predomina en las regiones de ladera del sistema cordillerano, donde prácticamente no se puede mecanizar, se gesta en parcelas con extensión promedio inferior a 20 has, teniendo un peso significativo, dado que "la economía campesina todavía es casi exclusivamente productora de alimentos de consumo directo (88,8% del área, 97% de la producción y 92,2% de su valor) y en su estructura son más importantes los productos de exportación que las mate-

⁸ Véase más en detalle a, Mondragón H. (1999) Ante el fracaso del mercado subsidiado de tierras, P. 197 y ss., en: *El mercado de tierras en Colombia ob. cit.*

rias primas. A la agricultura total del país contribuye (excluido el café) con el 67,1% del área sembrada, el 56,7% de la producción física y el 42.7% del valor bruto de la producción. La pequeña producción agropecuaria aporta también cerca de seis millones de hectáreas en pastos (23,15% del total de pastos) y el 22,78% del inventario nacional de siete especies pecuarias, de las cuales los bovinos representan el 81,4% del total pecuario de ese segmento de productores... En la ganadería especializada en leche, el inventario de los pequeños productores representa el 40% del total. Finalmente, la pequeña producción agrícola demanda el 66,7% de toda la mano de obra empleada por la agricultura, pero esta proporción aumenta hasta el 77% al considerar la ocupación generada por los hogares con explotación agropecuaria con dimensiones entre 0,5 y 20 hectáreas".⁹

El importante papel de la economía campesina, con sus dificultades inherentes, pone de presente lo ineficientes que son, en el contexto global, y no particular, muchas de las grandes unidades de producción. En efecto, si consideramos que la economía campesina contribuye con el 67,1% del área sembrada, de donde se obtiene el 56,7% de la producción -sin incluir el café- y sólo ocupa espacialmente 4,5 millones de hectáreas, o sea, el 6% de la superficie agrícola total, tenemos que en el 94% de las tierras agrícolas, se localiza el 32,9% del área sembrada restante, generadora del 43,3% de producción, lo que visualiza, de por sí, cómo se encuentran inadecuadamente explotadas gran parte de las unidades productivas de mayor superficie. Peor aún es el panorama, si consideramos que las grandes unidades se encuentran en los paisajes aluviales, con suelos de alta vocación agrícola; en cambio, las pequeñas parcelas, como ya se señaló, están en zonas de ladera en donde los procesos erosivos ponen en peligro la conservación del recurso suelo para las futuras generaciones, y crea una serie de impactos negativos en los cursos fluviales por la sedimentación.

Como resultado de una explotación muy desigual de las grandes unidades productivas, encontramos que existen no pocas propiedades con una explotación intensiva en cultivos comerciales como la caña de azúcar, banano, arroz y, en algunas partes, el algodón y maíz tecnificado, que son altamente productivas, pero lo predominante es un número mayoritario de grandes latifundios tradicionales que se encuentran inexplotados, o dedicados a la ganadería extensiva, situación que resulta altamente cuestionable. Es precisamente aquí

⁹ Bejarano, J. A. (1998) *Economía de la Agricultura*, P. 81, TM Editores - Universidad Nacional - IICA - FONADE, Santafé de Bogotá.

donde se debe desatar *el nudo gordiano del asunto*, pues esta gran propiedad inexplorada –en espera de valorizarse–, debe ser objeto de expropiación para ser distribuida entre el campesinado que la requiere para trabajar.

Una radiografía general sobre la ubicación espacial de la agricultura en el país, y sus sistemas de organización, nos lleva a mostrar la existencia de diferentes tipos de zonas dedicadas a esta actividad: *zonas de colonización*, aquellas ubicadas especialmente en el piedemonte amazónico, soportan la producción en una economía de parcela, que fue ampliando la frontera agrícola; en los últimos años existen sembradíos de coca, al tiempo que se ha ido facilitando la conformación de latifundios dedicados a la ganadería. *Zonas de latifundio tradicional*, en ellos es evidente una dualidad en la actividad económica, al lado de la gran hacienda se desarrolla una economía parcelaria campesina, que se mantiene subordinada al latifundio mediante el arriendo de pastos, el desmonte de barbecho o diferentes tipos de arrendamiento y aparcería con pago en dinero o en especie; en estos lugares son evidentes importantes disputas por la tierra, entre el latifundista tradicional y el campesino que requiere consolidar su espacio. *Zonas de capitalismo agrario*, aquí la agricultura comercial muestra rasgos muy similares entre sí, aunque es clara la diferencia en cuanto a intensidad de capital, área y rendimientos productivos.

No se han presentado grandes transformaciones a lo expresado por Montoya¹⁰, para quien la agricultura comercial se localiza en las tierras planas y fériles, mecanizables; incorpora insumos y bienes de capital de origen industrial (maquinaria, equipos, fertilizantes, agroquímicos y asistencia técnica)¹¹. Los productos típicos de este subsector encuentran su mercado en la industria y en el comercio exterior y se desarrolla a partir de "focos" regionales que satisfacen demandas específicas de la agroindustria o el comercio

¹⁰ Montoya de Restrepo, L. (1974), *Caracterización de la agricultura comercial*, Ministerio de Agricultura, OPSA, Unidad de Programación Sectorial, Bogotá.

¹¹ Es de anotar que en éstos se invierten mayores volúmenes de capital, que incorporan tecnologías desarrolladas para elevar sustancialmente los rendimientos, empleando mayores cantidades de insumos agroquímicos, no obstante las dificultades que representa el control por parte de las multinacionales de estos productos. Así, "La producción de fungicidas, herbicidas e insecticidas es altamente concentrada a nivel internacional. Una docena de firmas multinacionales dominan la producción, distribución y venta de productos agroquímicos.... En Colombia no existe propiamente la producción de agroquímicos, si entendemos por tal la elaboración de los principios activos, sólo se llevan a cabo las labores de mezcla y formulación, utilizando principios activos previamente importados desde la casa matriz y las demás filiales en un activo comercio intra firma". Misas A., G. y Henao W., M. (1984) *Agricultura y Cambio Técnico*, P. 71, Centro de Investigaciones para el Desarrollo, Bogotá.

exterior. Entre los más importantes se destacan la zona azucarera del Valle del Cauca, las zonas algodoneras de los valles del Sinú y el César, en la Costa Atlántica, y el valle medio-alto del río Magdalena; las zonas arroceras de los departamentos de Huila y el Tolima, los Llanos Orientales y la Costa Atlántica; la zona bananera de Urabá; la zona lechera de la Sabana de Bogotá y los valles de Ubaté y Chiquinquirá; las zonas de cultivo intensivo de flores en la Sabana de Bogotá, etc. Estas zonas, muy diversas entre sí, muestran un crecimiento expansivo y acelerado hasta llegar a cubrir, en cada una de ellas, las tierras más fértiles mecanizables con redes de infraestructura y servicios.

Al abordar el problema de la participación de la agricultura en el PIB nacional, se observa que este sector ha venido cediendo más aceleradamente, en comparación con otros países de similar nivel de desarrollo; la aguda crisis por la que ha pasado la actividad agraria se prolonga por más de una década, alcanzando rasgos de postración debido al creciente abandono gubernamental. Según el DANE, la dinámica de participación del sector agropecuario en el PIB, nos muestra un decrecimiento en las últimas dos décadas, que alcanza cerca de 4 puntos, al pasar de representar el 22,7%, en 1980 al 19,0%, en 1999. En este cambio incide el estancamiento global del área ocupada por los cultivos más representativos, ocasionada, sobre todo, por la apertura económica en los años 90, además del problema estructural propio del sector, en el marco de una economía dependiente como la nuestra en la que la esfera de los servicios, prácticamente improductiva, es la que gana cada vez un espacio más acelerado tal como se presenta en otros países con similar nivel de desarrollo.

Si se hace un balance de la evolución de la agricultura en la pasada década, se tiene que, desde 1991, el área cosechada ha venido decayendo consecutivamente año tras año, al pasar de 4.757,9 mil ha en 1990, a 3.948,1 mil ha en 1999. Esta disminución del 17%, corrió por cuenta de los cultivos más vulnerables a la apertura económica, como los transitorios, que perdieron 945 mil ha. La sensible reducción muestra la pérdida de 13 puntos en la participación entre los dos tipos de cultivos, al pasar de un 52,4% del área total cosechada en 1990, al 39,3%, a finales de la década –ver tabla 3. Las culturas permanentes incrementaron su área en 135 mil ha, entre las que se destacan las ampliaciones de caña de azúcar (73 mil ha) y palma africana (63 mil ha); mientras los cultivos más afectados fueron el maíz (281 mil ha), el sorgo (209 mil ha), el algodón (149 mil ha) y el arroz (90 mil ha). Se debe resaltar la pérdida del área ocupada por el principal y tradicional producto de exportación, el café, cultura que se ha mantenido en crisis en los últimos años, ocasionando una disminución de 121 mil ha cosechadas.

Podemos clasificar en tres grupos las culturas que se destacan en la producción, ya sean por su importancia económica para el país al gene-

rar crecientes divisas en el mercado internacional, por su empleo para el consumo de la población o como materia prima para la industria, siendo las más importantes, en el primer grupo: el café, las flores, el banano y la caña de azúcar; en un segundo grupo: el maíz, plátano, arroz y la papa y, en el tercero: la palma africana, el sorgo, la soya y el algodón. Veamos los rasgos más destacados de cada uno de ellos.

Si ubicamos geográficamente las más importantes culturas que crecen en el país, encontramos que el café sigue siendo el de mayor cobertura y expansión. Este cultivo, no obstante los diversos momentos de crisis por los que ha pasado, ocasionados por la depresión del mercado externo, ha alcanzado una reducción importante de su área. Los grandes estímulos al consumo del producto, particularmente en los últimos 40 años en los EE.UU. y Europa, permitieron la ampliación de las áreas ocupadas en todo el cordón cafetero del sistema andino. De acuerdo con el IGAC, en el país existen cuatro zonas cafeteras importantes: *Zona de la Cordillera Occidental*, comprende las vertientes de los ríos que van hacia el Cauca, en los departamentos de Nariño, Cauca, Valle, Huila, Tolima, Quindío, Risaralda, Caldas y Antioquia. *Zona de la Cordillera Central*, abarca áreas a lado y lado de las vertientes de esta cordillera, en los departamentos de Nariño Cauca, Valle, Huila, Tolima, Quindío Risaralda, Caldas y Antioquia. *Zona de la Cordillera Oriental*, a ésta pertenecen las unidades productivas ubicadas en la vertiente del río Magdalena, en los departamentos de Huila, Cundinamarca y Boyacá; y la *Zona de la Sierra Nevada de Santa Marta*, localizada en la Costa Atlántica.¹²

El cultivo, en un contexto específico, representa un alto grado de democratización de la tierra, el grueso de las unidades de producción no ha variado sustancialmente su tamaño, al mantenerse en un rango entre 2,4 y 3, ha¹³; sin embargo, estas reducidas áreas se convierten en un limitante para el incremento sustancial de la producción. En efecto, son evidentes los cambios en la escala de rendimientos de campo, al observarse una mayor participación de las fincas cafeteras cuyos promedios se ubican entre los 50 y 100 ha., unidades que aplican nuevas tecnologías, dosis suficientes de

¹² Instituto Geográfico Agustín Codazzi, (1967), *Atlas de Colombia*, P. 14.

¹³ La actual "estructura de la caficultura está caracterizada por el predominio de la pequeña (hasta 5 ha) y mediana (5 a 20 ha) unidades de producción. El número de UPA de hasta 1 ha se ha multiplicado más de dos veces en términos relativos, entre 1970 y 1993-95; también, el número de plantaciones de este rango se ha incrementado notablemente, si bien sólo algo más del 50% de ellas están en UPAS de hasta 1 ha" CRECE (1997) Centro Regional de Estudios Cafeteros, Programa de Reestructuración y Desarrollo de las Regiones Cafeteras, PRDRC, Informe final (versión preliminar), Manizales.

fertilizantes, mejores prácticas culturales y emplean nuevas variedades como la Caturra y la Colombia. Estas condiciones han facilitado altos rendimientos que superan fácilmente los 2.000–2.500 kg/ha, mientras muchas de las pequeñas fincas escasamente superan los 500 kilos.

La segunda cultura en importancia, tanto por su área como por su cobertura, es el maíz, que crece, igual que el plátano, en todos los departamentos del país, lo que refleja su gran significado geográfico, pues existe en todos los pisos térmicos a excepción del paramuno, incluso se cultiva en las condiciones más opuestas como las de gran humedad, en el departamento del Chocó, y en particularidades ambientales de rigurosa sequía, como en el departamento de la Guajira.

Esta situación hace que los ciclos de producción resulten muy variados, de tal manera que en las tierras cálidas se coseche sin ningún problema a los 90 días, mientras en las frías florecen sólo dos veces al año. Aun en estas circunstancias, cerca del 70% del área sembrada se localiza en la Zona Andina. Tal como otras culturas, tiene dos formas organizativas de producción: el cultivo tradicional y el tecnificado; la proporción entre uno y otro no ha variado sustancialmente en los últimos 10 años, así que el primero alcanzó, para 1997, el 13,3% del área total cosechada en el país, quedando el 86,7% ocupada con el cultivo tecnificado.

Los índices de rendimiento en nuestro medio tienen una diferencia menos pronunciada con relación a otros países del continente¹⁴ y alcanzan rangos que van desde los 1.380 kg/ha para el cultivo tradicional, y 3.243 kg/ha del tecnificado, para un promedio nacional de 1.629 kg/ha. Estos escasos resultados por hectárea son una de las causas para que la producción de maíz se vea imposibilitada a competir en el mercado internacional, pues todavía son muy escasos los esfuerzos por alcanzar mejoras sustanciales, excepto los que se hacen en el Valle del Cauca, donde el área se ve impedida en su crecimiento por la competencia que tiene con la caña de azúcar.

Se considera la caña de azúcar como la cultura más competitiva en el mercado internacional; en Colombia, a diferencia de la mayoría de los países cañeros donde la producción de la gramínea es empleada casi exclusivamente para la fabricación de azúcar, la caña ha estado vinculada a la elaboración de dos productos importantes: la panela y el azúcar (e incluso un

¹⁴ Los rendimientos anuales de maíz en cultivos tradicionales, como los que predominan entre los agricultores de Centroamérica y Sudamérica, se sitúan alrededor de los 1.400 kg/ha. En cambio, para los cultivos tecnificados estos rendimientos pueden alcanzar, para la misma región, hasta los 4.000 kg/ha. *Enciclopedia Agropecuaria Terranova*, P. 115, tomo I, Santa Fe de Bogotá.

tercero, las mieles), ocupando siempre un área mayor la caña panelera. Esta clase de caña se encuentra en un 70% en la región cafetera, por lo regular su estructura se apoya en la pequeña propiedad parcelaria, de bajo nivel tecnológico y todavía con vinculación del trabajo familiar. Además, en gran parte permanece intercalada con otros cultivos, influyendo estas condiciones de producción en los bajos rendimientos de campo.

La caña azucarera por su parte, desde mediados del siglo pasado comenzó a perfilarse como el cultivo de preferencia en las tierras planas del valle geográfico del río Cauca, dadas sus condiciones ambientales favorables y el inicio del desarrollo industrial de la región. El cultivo ha alcanzado muy altos niveles de competitividad en el mercado internacional, porque, además de aprovechar las condiciones edafoclimáticas favorables, que le permiten producir y moler caña durante todo el año, sin estar sometido a los períodos de zafra, cuenta con la más completa infraestructura organizativa a escala agroindustrial en el país. Experimenta un crecimiento sostenido de la producción de azúcar, provocado por la incorporación de nuevas variedades de altos rendimientos.

En los años 90, la producción de los 13 complejos agroindustriales cañeros creció en un 37.1% al pasar de 1.6 millones de ton, en 1990, a 2.2 millones, en 1999, lo que le permitió a Colombia ocupar el puesto 15 entre un total de 94 Estados productores en el mundo, y el 4 en América Latina después de Brasil, Cuba y México.

De otra parte, si hacemos referencia de una manera global a la agricultura del país, debemos subrayar que ésta no difiere sustancialmente de la de los países vecinos; aun sin desconocer las especificidades propias para cada región, se hacen esfuerzos por alcanzar niveles competitivos en una más amplia gama de culturas. En este contexto, "la agricultura colombiana y de los países tropicales tiende a especializarse y a ser más competitiva en los cultivos permanentes, en lugar de los transitorios de granos y oleaginosas. Actividades como el desarrollo de plantaciones industriales, la producción de frutales y hortalizas en pequeña y mediana escala, la pesca industrial en estanques, los zoocriaderos, la avicultura y porcicultura integrada con cadenas agroindustriales a través de contratos, la producción orgánica con tecnologías limpias, la agroindustria rural articulada a cadenas mayores; y, en fin, la agricultura de contrato, es la tendencia a la que se enfrentarán los pobladores rurales en el inmediato futuro, como proceso de reconversión de sus actuales sistemas productivos y de organización."¹⁵

¹⁵ Machado C., A. (1998) "Cambios previsibles en la agricultura colombiana", P. 48, *Coyuntura Colombiana*, vol. 15, No.1, 1998, CEGA, Santafé de Bogotá.

**TABLA 4. Superficie cosechada de los principales productos agrícolas.
Total nacional 1990-1999 - En miles de hectáres**

Cultivos Transitorios	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Ajonjolí	12,4	8,4	5,8	15,4	14,1	11,9	11,1	10,5	5,9	8,7
Algodón	200,5	247,8	209,5	113,6	71,8	81,6	104,3	61,3	46,3	51,9
Arroz ⁽¹⁾	521,1	435,1	423,6	385,9	408,3	417,8	379,4	390,0	381,4	431,2
Papa	161,3	151,4	146,6	185,1	184,4	178,5	173,7	166,8	157,4	166,9
Tabaco rubio	7,5	7,9	5,8	6,1	3,3	2,8	4,7	4,5	4,1	4,9
Cebada	54,3	49,5	33,4	36,2	29,0	20,4	18,7	9,6	5,9	7,0
Frijol	164,6	133,7	127,0	134,1	144,8	167,0	139,3	135,3	115,0	136,7
Maíz ⁽²⁾	836,9	821,8	695,6	730,5	750,9	656,3	593,4	573,4	434,9	556,0
Sorgo	273	256,5	245	201,7	219,3	180,7	134,8	103,6	64,8	63,5
Soya	116,1	100,6	49,3	53,0	56,6	45,1	27,1	43,4	34,4	21,4
Trigo	56,7	47,3	43,0	51,3	51,2	35,0	29,6	23,6	18,5	16,7
Maní	3,3	4,6	3,3	7,8	7,0	5,4	6,2	3,9	1,6	2,9
Hortalizas	87,6	86,8	78,2	85,5	87,5	89,8	91,8	95,8	82,7	82,7
Subtotal	2.495,3	2.351,4	2.066,1	2.006,2	2.028,2	1.892,3	1.714,1	1.621,7	1.352,9	1.550,5
Porcentaje	52,4	52,1	47,4	45,8	46,5	44,9	42,1	41,3	36,7	39,3

Cultivos Permanentes	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Café ⁽³⁾	1.021,3	911,1	968,1	968,1	939,5	899,2	883,5	869,2	900,0	900,0
Banano Exp.	32,4	34,8	41,1	44,1	44,5	43,3	41,3	42,0	40,5	40,5
Cacao	120,7	125,0	119,7	125,6	108,5	121,6	113,3	109,6	113,3	97,1
Caña Azúcar	112,6	116,5	142,2	175,7	154,5	156,5	170,8	168,3	191,3	185,9
Caña Panela	199,6	196,1	191,9	197,9	210,8	212,4	209,0	210,0	201,0	222,5
Plátano Exp.	7,0	7,0	23,0	23,0	12,8	12,1	13,1	12,0	13,8	13,8
Plátano	344,8	347	356,7	371,2	375,3	385,9	385,2	379,1	360,6	370,7
Tabaco Negro	12,4	14,7	9,7	13,0	11,2	10,7	133,7	9,1	10,9	13,3
Palma africana	89,7	97,6	108,5	113,4	125,3	131,1	5,5	145,1	143,3	152,8
Arracacha	7,9	6,2	6,2	6,7	7,1	6,1	11,9	7,6	6,5	6,5
Cocotero	15,8	17,9	10,7	10,0	11,0	10,0	22,2	12,5	11,4	8,9
Fique	15,7	17,1	14,7	16,0	15,4	18,1	18,7	21,0	17,6	17,7
Ñame	4,5	6,4	6,8	6,1	11,7	11,4	18,7	12,3	12,8	19,2
Yuca	207,3	174	181,2	186,5	189,6	182,7	198,5	181,8	176,3	210,6
Frutales	70,9	93,1	112,1	114,1	118,4	122,2	128,9	128,9	138,1	138,1
Subtotal	2.262,6	2.164,5	2.292,6	2.371,4	2.335,6	2.323,3	2.354,3	2.308,5	2.337,4	2.397,6
Porcentaje	47,6	47,9	52,6	54,2	53,5	55,1	57,9	58,7	63,3	60,7
Total Agrícola	4.757,9	4.515,9	4.358,7	4.377,6	4.363,8	4.215,6	4.068,4	3.930,2	3.690,3	3.948,1

(3) Hace referencia al año cafetero (octubre/septiembre). Fuente Federacafé y cálculos de Cega. Área cosechada en términos de: 1/ Arroz de riego, secano mecanizado y secano manual

Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Anuario Estadístico 1996, 1997 y 1998, Bogotá

En lo referente a la ganadería, actividad complementaria de la agricultura, tenemos que su contribución al PIB a precios constantes de 1994, correspondiente a animales vivos y productos animales, osciló entre el 5,61% en 1994, y el 5,23%, en 1997. Se considera que en la actualidad unos 30,5 millones de ha se encuentran dedicadas a las labores ganaderas.

Existen en el país las siguientes zonas donde se destaca el ganado bovino: *Zona Norte*, incluye los departamentos de la Costa Atlántica, Antioquia y los Santanderes. *Zona del Llano*, con Boyacá, Meta, Arauca, Guainía y Vichada. *Zona Sur-occidental*, integrada por el Valle, Cauca, Nariño y Putumayo. *Zona Central*, con los departamentos del Eje Cafetero, Huila, Tolima, Cundinamarca y Caquetá.

El total del inventario de ganado bovino durante los años 1950 – 2000 se observa en la tabla 5.

TABLA 5. *Inventario de ganado bovino 1950 - 2000, en miles de cabezas*

<i>Años</i>	<i>1950</i>	<i>1960</i>	<i>1970</i>	<i>1980</i>	<i>1990</i>	<i>1995</i>	<i>2000*</i>
Hembras	6.522	8.517	10.818	13.292	14.611	16.002	18.093
Machos	4.183	4.818	5.641	6.818	6.645	7.367	8.911
Total	10.705	13.335	16.459	20.110	21.256	23.369	27.004

* Corresponden a proyecciones. Ver Coyuntura Económica No 64, enero de 2000, p. 113.

Fuente: CEGA.

Son varios los destinos prioritarios que se dan al ganado, así como diferentes las razas imperantes en cada una de las regiones. En la Zona Norte, aunque se han promovido las lecherías por la presencia de plantas productoras de lácteos, el destino fundamental del ganado es la carne; predomina el ganado criollo, el cebú y el cruce de éstos, mientras que en Antioquia hay gran presencia del orejinegro, y en las regiones frías el Holstein. Prácticamente la mitad de la producción ganadera está instalada en esta zona, donde las actividades están distribuidas en las partes menos fértiles para la producción de leche, mientras en otros lugares se destinan para generar carne.

En el Llano el tipo de ganado es el criollo bajo las denominaciones de casanare y san martinero, con mezclas de cebú; aquí tienen presencia las actividades de cría y levante; se dedican a la cría bovina y también a la producción lechera. La zona del altiplano cundiboyacense, los valles

de Chinququirá, de Ubaté y la Sabana de Bogotá, principalmente disponen de pastos forrajeros, y, aunque es más extensiva, la explotación prioritaria es la producción de leche para satisfacer a la población de la capital y la de otras localidades de la región.

En el Suroccidente se han producido grandes cambios en la actividad ganadera, debido a su desplazamiento de las fértiles tierras del valle geográfico del río Cauca por el avance de los cultivos comerciales; mientras que en el departamento del Cauca hay cierto auge por la instalación de empresas de lácteos en Popayán. En este departamento y Nariño se desarrolla una ganadería semiextensiva, cuya expansión llega a la zona de colonización del valle del Sibundoy, en el Putumayo.

En la Zona Central hay casos similares a los del valle geográfico del río Cauca, en donde se produjeron algunos desplazamientos por la presencia de la agricultura comercial cuando comenzó a disputarle tierras a la ganadería. En las partes bajas de Cundinamarca, en áreas del Tolima y Huila, donde todavía no hay presencia de cultivos comerciales, la ganadería es extensiva. En la Sabana de Bogotá la actividad ganadera es básicamente lechera, aunque existen fincas dedicadas a la ceba de ganado traído de los Llanos.

Con respecto a sus particularidades productivas, tenemos que, según la Misión de Estudios Agropecuarios, se pueden identificar cinco sistemas generales de producción ganadera en el país, a saber: *Extractivo* o de baja inversión: en este sistema los animales se alimentan pastando en sabanas naturales sin mejoras y de poco contenido nutritivo, cuyo único manejo consiste en la quema escalonada y periódica, por lo cual es el que necesita mayor extensión de tierras. No hay suministro de suplementos minerales y el de sal común se hace en forma esporádica o de manera restringida. No existe ninguna clase de control en la reproducción. Alberga cerca del 6,2% del rebaño nacional. *Pastoreo extensivo tradicional*: basado en el pastoreo libre en gramas naturales o mejoradas desde hace mucho tiempo, cuya productividad depende de la calidad de la tierra. Comprende el 61,4% del ganado del país. *Pastoreo extensivo mejorado*: soportado en especies mejoradas de gramíneas generalmente asociadas con leguminosas nativas; el manejo de pastos es rotatorio. La monta es más controlada, y se aplican algunas vacunas. Comprende el 28,4% del total de cabezas a nivel nacional. *Pastoreo intensivo suplementado*: caracterizado por el suministro de suplementos (*sic*) alimenticios con el propósito de bajar el tiempo de ceba o aumentar la producción de leche; representa el 3,5% del total de la población ganadera. Finalmente se encuentra la modalidad de *Confinamiento*, cuyas condi-

ciones de alimentación, alojamiento y ambiente para los animales son artificiales y están diseñadas con el fin de lograr la mayor eficiencia de conversión (leche y carne) y obtener el máximo nivel de ingreso por superficie. Su presencia es incipiente y significa menos del 1% del total ganadero del país¹⁶.

4. AGRICULTURA Y GLOBALIZACIÓN

Colombia, al igual que los países de América Latina, ha ingresado a la etapa de la globalización como resultado del acatamiento e imposición del modelo neoliberal en las políticas económicas de los sucesivos gobiernos de la última década. Se inició en el primer quinquenio de los años 90, bajo la denominación de la Apertura Económica, con un ambicioso plan en el que se asociaba la apertura de los mercados a la internacionalización de la economía, en unas condiciones en las cuales los distintos sectores productivos no estaban preparados para ello. En lo que respecta al campo, las medidas estuvieron muy ligadas a un propósito común, y "el objetivo global de las reformas era acelerar el desarrollo de la economía mediante la asignación de recursos de acuerdo con las señales del mercado, otorgando un mayor protagonismo al sector privado en las actividades productivas y modernizando el papel del Estado en la economía"¹⁷.

El índice de endeudamiento prosiguió, al recurrir a nuevos préstamos internacionales, pues se pasó de una deuda global (pública y privada) de US\$ 1.776 millones en 1970, a US\$17.993 millones en 1990, y US\$ 35.429 millones en 1999, con las conocidas exigencias del FMI, que como contraprestación exige, entre otras, la conocida reducción del aparato del Estado, la profundización en las privatizaciones, además de suprimir paulatinamente los subsidios existentes para el pago de los servicios, garantizar el pago de los intereses a la deuda, la liberación del comercio con todas sus implicaciones, etc. Los resultados son bien conocidos: mayor nivel de desempleo (del 19,7 para el año 2000), crisis en el sector productivo industrial, quiebra del sector cooperativo, ruina del

¹⁶ Arango Londoño, G. (1997) Ob. cit. Pp. 87-88

¹⁷ Jaramillo, C.F. (1994) "Apertura, Crisis y Recuperación". *La Agricultura Colombiana entre 1990 y 1994*, P. 186, Tercer Mundo S.A. Santafé de Bogotá.

agro y un incremento cada vez más sostenido de los cultivos ilícitos, a pesar de las operaciones de fumigación.

Se intenta entonces, organizar las actividades productivas en un contexto neoliberal, promoviendo un ambiente permanente de competencia que afecta a sectores económicos que, en otras épocas, parecían consolidados, y que no pueden emular con similares de otros países. Los sectores dominantes no buscan otras alternativas paralelas o de contingencia que permitan superar los sobresaltos y conflictos que se generan, sino que ven como única opción de desarrollo entrar en la globalización con todas sus consecuencias, precisamente porque la ven como algo lógico e inherente del sistema capitalista.

En otras palabras, hacen suyo el modelo globalizador como alternativa para no quedarse a la "zaga" en los procesos, pues se identifican con que "en la esfera económica la globalización bajo el modelo neoliberal corresponde a la etapa del capitalismo consecuente con profundas transformaciones que han venido produciéndose en el ordenamiento económico mundial durante los dos últimos decenios en correspondencia con el avance de la internacionalización de los procesos de producción, del trabajo y de la reproducción de capital, con la renovación del patrón internacional de especialización, con la configuración de bloques o áreas comerciales en competencia abierta y, en fin, con la reproducción del carácter multinacional de firmas líderes en sectores dominantes a escala mundial".¹⁸

Bajo esta lógica, en el presente, y en un futuro a largo plazo, se pretende que el Estado funcione en condiciones de régimen abierto, de libre competencia, que construya, aun bajo la fuerte dependencia, un modelo de desarrollo más eficaz. Ante estas circunstancias, al existir resistencias en el ámbito político, Colombia, en las condiciones actuales, ha sido catalogado como *un país de riesgo*, precisamente por la inestabilidad política existente debido al agudo conflicto armado interno. Esta situación ha conllevado a una pérdida de competitividad, a la reducción de las inversiones extranjeras, a mayor desconfianza con los socios comerciales y a un interés creciente internacional por *el caso colombiano*. En esta perspectiva, lo que siempre fue catalogado como un problema interno, la globalización bajo la égida de los EE.UU., pretende ubicarlo como si

¹⁸ Garay L.J.(1999) "Globalización y Comercio", Coyuntura Económica, No. 64, P. 31, Santafé de Bogotá.

fuese una amenaza para la región, bajo el pretexto de combatir los cultivos ilícitos y el narcotráfico, de allí que en la actualidad se hable de la internacionalización del conflicto.

El proceso de paz, impulsado en la zona de despeje del Caguán, al suroriente del país, por la administración de Pastrana Arango con las FARC, sufre síntomas de debilitamiento, pues, alternativamente, gobierno y guerrilla han buscado sus opciones paralelas a las conversaciones de paz; la guerrilla prosigue los enfrentamientos en las otras regiones del país, con acciones que, en muchos casos, afectan directamente a la población civil, mientras el gobierno ha promovido su Plan Colombia que, sin duda, escalará la guerra bajo el pretexto de combatir los cultivos ilícitos y al narcotráfico, circunstancia que algunos observadores catalogan como la posible vietnamización del conflicto interno, pues es evidente la cada vez mayor injerencia militar norteamericana en el asunto. Contrasta esta situación con la sorprendente "poca importancia que se presta al problema social de las decenas de miles de cultivadores de hoja de coca y amapola. Los análisis económicos hacen abstracción de este grupo humano, de su crecimiento cuantitativo, de sus condiciones de existencia y de cómo podrá transformarse pacíficamente su base de vida. Con la inercia actual, este campesinado probablemente se inclinará masivamente del lado del conflicto. Quizá la mayoría decida apoyar más activamente la guerrilla, aun cuando muchos grupos e individuos decidan integrarse a ese submundo descompuesto que empieza a asolar ciertas regiones colombianas."¹⁹

Es en este contexto como se debe ver la globalización en los últimos años. En lo que se refiere al agro, son múltiples sus consecuencias y la perspectiva no parece favorecer al pequeño propietario, ni mucho menos al campesinado carente de tierra. Cabe anotar que las medidas tendientes a intensificar "la liberación comercial mencionada, el desmonte de los precios de sustentación y la fuerte caída de las cotizaciones internacionales, determinaron el deterioro de la rentabilidad de las actividades agrícolas y sumieron al sector en la mayor crisis que ha atravesado en su historia reciente"²⁰. Por otro lado, las acciones del Estado queriendo mos-

¹⁹ Departamento Nacional de Planeación (1999) Ob. cit. p. 191.

²⁰ Perry Santiago (2000) "El impacto de las reformas estructurales en la agricultura colombiana", pág. 11. Red de Desarrollo Agropecuario, CEPAL - ECLAC, Serie Desarrollo productivo No 94, Santiago de Chile.

trar "más eficiencia", pero, ante todo, con su programa de reducción del aparato burocrático, optó por la reestructuración del sector agropecuario, buscando "adoptar una senda de crecimiento basado en el cambio tecnológico y en aumentos de productividad"²¹, suprimiendo, en unos casos, y en otros fusionando, importantes organismos que, independientemente del clientelismo y la corrupción reinante, fueron creados para favorecer a la población con menos recursos. Así, "se ha reestructurado dos veces el Ministerio de Agricultura; se conformó el Sistema de Crédito Agropecuario con FINAGRO; se creó el Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura, INPA; el HIMAT se transformó en el Instituto Nacional de Adecuación de Tierras, INAT; se creó el Sistema Nacional de Cofinanciación, con la consecuente desaparición de la oficinas regionales del Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural - Desarrollo Rural Integrado DRI; se desmontó el monopolio de la compra de algunos productos por el Instituto de Mercadeo Agropecuario IDEMA; se aprobó una nueva Ley de Reforma Agraria que introdujo la modalidad del subsidio a la compra de tierras, fomentando la creación de inmobiliarias rurales; se institucionalizaron las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuarias -UMATAS en los municipios, encargadas de prestar asistencia técnica al pequeño productor, se reestructuró el Instituto Colombiano Agropecuario-ICA, apareciendo un nuevo modelo investigativo con la participación del sector privado, creándose la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria - CORPOICA; se estableció un nuevo seguro agropecuario; se creó el Certificado de Incentivo Forestal; se estableció el Incentivo para la Capitalización Rural - ICR; se liquidó el INDERENA y se creó el Ministerio de Medio Ambiente; desapareció el Plan Nacional de Rehabilitación-PNR y nació la Red de Solidaridad Social, y se impulsaron planes de desarrollo específicos como el de vivienda rural, el programa de generación de empleo, y el de desarrollo alternativo para eliminar y prevenir los cultivos ilícitos. Como se puede observar, son demasiados cambios en tan corto tiempo y actualmente existe una gran incertidumbre sobre el impacto, eficiencia y sostenibilidad"²².

²¹ Jaramillo, C.F. (1994) Ob. Cit., pág.186.

²² Ramírez Vallejo, J (1998) Consecuencias ambientales del nuevo orden en el sector agropecuario colombiano, p. 17, en: "Foro Nacional Ambiental - Agro y Medio Ambiente- FESCOL - Santafé de Bogotá.

De todas las reformas, cabe señalar por su trascendencia aquellas que se presentaron en el área tecnológica, a partir de los nuevos derroteros que se trazó COLCIENCIAS en el campo de la investigación, que conllevaron a descentralizar la actividad desarrollada a nivel nacional, ante todo por el ICA, entidad que fue reestructurada, limitando sus funciones investigativas a las labores de regulación, prevención y control sanitario; mientras aquellas dedicadas a la generación y transferencia tecnológica, pasaron a ser desarrolladas por CORPOICA, entidad creada en 1993. En segundo lugar, se presentó una reforma al sistema de crédito, cuyos dividendos en el sector agropecuario se reflejaron en el desmonte de los subsidios existentes en la tasa de interés, los cuales estaban destinados principalmente a los pequeños agricultores, promoviendo una política de apoyo a aquellos proyectos de adecuación de tierras, de mejoramiento de la comercialización y de modernización y reconversión tecnológica y/o de cultivos. En otra palabras, los subsidios pasaron a la inversión a condición de que garantizaran una mayor competitividad del sector²³. En tercer lugar, se promovieron acciones que agilizaron los proyectos de adecuación de tierras, de tal manera que quienes desearan participar de sus beneficios contribuyen directamente en la elaboración y administración de las propuestas, con el objetivo de comprometer en todas las etapas del proyecto a sus promotores.

5. COMERCIO EN MOMENTOS DE APERTURA

Con la Ley 7 de 1991²⁴ se establecen las disposiciones consignadas en materia de comercio exterior, que comenzaron a regir en los años 90, garantizando la mayor libertad posible en esta actividad, en la medida en que las condiciones de la economía lo permitieran. Dicha Ley estimula la promoción y el fomento del comercio en bienes, tecnología y servicios; alienta los procesos de integración, acuerdos bilaterales y multilaterales; la modernización y eficiencia de la producción local; apoya y facilita la producción privada y coordina y regula las políticas en el orden arancelario, entre otras prioridades.

²³ Ver Perry Santiago, Ob. cit. Pág. 15.

²⁴ Esta Ley fue la que creó el Banco de Comercio Exterior, el cual asumió todos los derechos y obligaciones del Fondo de Promoción de Exportaciones, del país.

En este contexto siguieron desarrollándose las actividades comerciales, teniendo como referente los cambios que en la materia se gestaban como resultado de la globalización. Esta política no ha estado exenta de tropiezos, precisamente porque muchos países, en su búsqueda, y competencia por nuevos mercados, mantuvieron el otorgamiento de un trato cambiario diferencial a las exportaciones. Colombia no ha recurrido a esta práctica cuestionada por las entidades prestamistas internacionales; mejor apoyándose en la Ley 9 de 1991, flexibilizó el régimen cambiario para lograr una mejor interrelación en el ámbito internacional, al tiempo que aplicó la revaluación del dólar y, ante el incremento de las reservas, liberó parte de sus divisas con el objetivo de incentivar las exportaciones, tratando de buscar, de esta manera, según los propósitos de los gobiernos, una cierta "tasa de equilibrio" comercial²⁵.

No obstante ello, la aplicación de la revaluación del dólar, ocurrida en dos ocasiones a lo largo de los años 90 (1991 y 1996)²⁶, trajo consigo la devaluación del peso; esta situación significó para algunos un incentivo a las exportaciones; sin embargo, no se puede desconocer su contraparte, pues encareció las importaciones y, sobre todo, tuvo sus efectos contrarios al desequilibrar negativamente la balanza comercial entre 1992 y 1998, alcanzando sólo una importante recuperación en los dos años siguientes, 1999 y 2000, especialmente en el último, cuando el saldo positivo llegó a los 2.254 millones de dólares. (ver tabla 6). Por consiguiente, los efectos sobre la balanza cambiaria hubiesen sido más negativos aún, si no fuera por los ingresos que obtuvo el Estado como resultado de la entrada de capitales extranjeros, y la venta en los procesos de privatización de empresas estatales.

²⁵ La "tasa de cambio" está en equilibrio cuando la cantidad de divisas que el Estado colombiano tiene para venderles a los colombianos que quieren importar, es igual a la demanda de éstos por adquirir divisas. Si la tasa de cambio está en equilibrio, la balanza de pagos también lo está. Esto quiere decir que el país está exportando mercancías por un valor, en divisas, igual al que está importando. Sus exportaciones pagan sus importaciones. Echavarría H. (1991), *Cómo hacer la apertura económica.*, Ed. Legis., p. 42. Tomado de Arango Londoño, G.(1998) *Estructura Económica Colombiana*. Mc Graw Hill, 8^a edic. Santafé de Bogotá, p. 227.

²⁶ No parece existir homogeneidad en cuanto a los resultados de la revaluación, pues, mientras para el gobierno ésta se constituye en un estímulo para las exportaciones, para FEDEGAN, es "una de las causas que apuntaló el desequilibrio de la balanza comercial, afianzando nuestra debilidad en los mercados internacionales". Ver *La ganadería bovina en Colombia, 1998 – 1999*, Fondo Nacional del Ganado, p. 11.

Con estas medidas, el país vivió en la mayor parte de la década un notable desequilibrio en los resultados de la comercialización, al observarse un rápido crecimiento de las importaciones, desde 1992 hasta 1998, y un estancamiento de las exportaciones, las cuales sólo mostraron reactivación en los dos últimos años. Como resultado final se observa una balanza deficitaria a lo largo del decenio, que alcanzó los 6.060 millones de dólares²⁷. Esta situación producto de la aplicación de la apertura económica, que sólo ha venido funcionando en una dirección, pues mientras el país abrió sus mercados, gran parte de las naciones con las que tradicionalmente comercia, han mantenido las restricciones a los productos nacionales, al tiempo que se observa un deterioro en la capacidad competitiva del país.

TABLA 6. Balanza comercial, deuda externa y producto interno bruto 1995 - 1999. En millones de dólares

Años	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Exportaciones	10.201	10.648	11.549	10.866	11.569	13.037
Importaciones	12.919	12.786	14.410	13.726	9.991	10.784
Balanza comercial	-2.718	-2.139	-2.861	-2.861	1.578	2.254
Producto Interno Bruto (a)	71.046	72.506	74.994	75.412	72.121	74.006
Deuda externa (pública y privada)	24.912	29.512	32.045	33.895	35.429	34.265(b)
Pago de la deuda externa (c)	4.859	5.490	6.964	7.452	8.345	N.D.
Deuda externa / PIB en %	35,1	40,7	42,7	44,9	49,1	46,3
Pago deuda externa / exportaciones (%)	47,6	51,5	60,3	68,6	72,1	N.D.

(a) PIB a precios constantes de 1994.

(b) Cifras correspondientes al primer trimestre de 2000.

(c) Banco de la República.

N.D. No hay Datos

Fuente: DANE – DIAN

Aunque los resultados de la comercialización de los productos agropecuarios siempre han dependido significativamente de las fluctuaciones existentes en los precios en el mercado internacional, es evidente que las

²⁷ El valor de las exportaciones durante 1990 y 2000 equivale a 104.602 millones de dólares, mientras las importaciones alcanzaron 110.662 millones. Este saldo negativo se redujo considerablemente en los dos últimos años, cuando la balanza comercial volvió a ser positiva; de lo contrario, en el mejor de los casos, si la balanza hubiese sido equilibrada en estos dos años, el saldo negativo en la comercialización hubiera alcanzado 9.892 millones de dólares.

medidas paliativas señaladas no pudieron contrarrestar el franco deterioro del comercio exterior de los productos agropecuarios y agroindustriales en la década del 90.

Las exportaciones se han venido ampliando muy tímidamente, con otras ofertas del ámbito agropecuario, pues, apenas comienza este sector a tener una mayor diversificación con la participación en el mercado de nuevos productos, algunos tradicionalmente ligados a la economía campesina, y que en otros momentos era difícil suponer su comercialización en el mercado externo. Si bien ya no somos el país monoexportador de café, sigue siendo el grano el principal producto del sector agropecuario y mantiene su lugar de privilegio en los volúmenes de divisas que genera, aunque su peso ha perdido consecutivamente puntos en el total de las exportaciones, en parte debido a que las crisis en los precios son cada vez más cíclicas, por un lado y, por el otro, a las dificultades internas en la producción. La tabla 7 nos muestra los cambios en la participación del café dentro del conjunto de las exportaciones tradicionales, el cual ha perdido en los últimos 30 años 70,1 puntos al reducirse su participación del 85,9%, en 1970, al 15,8, en el año 2000.

TABLA 7. Participación del café en el total de las exportaciones de los productos tradicionales - en millones de dólares FOB

Años	Total	%	Café	%	Carbón	%	Petróleo y derivados	%	Otros	%
1970	543,4	100,0	466,7	85,9	0,2	0,4	72,8	13,4	1,9	0,3
1980	2.533,2	100,0	2.360,5	93,2	10,7	0,4	101,0	3,9	61,0	2,5
1990	4.169,2	100,0	1.414,5	33,9	544,8	13,0	1.950,5	46,8	259,4	6,3
1995	5.418,0	100,0	1.831,8	33,8	595,8	11,0	2.184,9	40,3	805,5	14,9
1996	5.865,3	100,0	1.576,5	26,9	849,1	14,5	2.892,0	49,3	547,7	9,3
1997	6.329,6	100,0	2.259,0	35,8	886,2	14,0	2.707,3	42,7	477,1	7,5
1998	5.376,8	100,0	1.893,1	35,2	935,7	17,4	2.328,9	43,3	219,1	4,1
1999	6.191,0	100,0	1.323,7	21,3	848,0	13,7	3.757,0	61,4	262,3	3,6
2000	6.741,0	100,0	1.068,7	15,8	794,8	11,8	4.569,3	67,7	308,2	4,7

Fuente: Revistas del Banco de la República, años 1965 a 1998, y DANE, años 1999 y 2000

Al observar los grados de participación de los diferentes productos agroindustriales y agropecuarios, en las exportaciones entre 1991 y 1998, encontramos que hay una persistente presencia de las flores, bananos, azúcar, y comienza a despegar, aunque lentamente, las frutas comestibles. La tabla 8 nos indica cómo el comportamiento de las flores a lo

largo del decenio ha logrado un incremento sostenido en el mercado externo, de tal manera que pasaron de los 282,0 millones de dólares en 1991 a 556,7 en 1998, significando un aumento del 97,4%. En iguales circunstancias se observa el azúcar, edulcorante que tuvo un crecimiento persistente, al registrarse volúmenes de exportación que generaron 73,1 y 290,9 millones de dólares en los años señalados, y un índice del orden del 297,9%. El banano, por su parte, más bien conservó su participación, al incrementar las exportaciones sólo en un 6,4% en 1998. Al año siguiente, recupera su máximo nivel alcanzado en 1997, lo que permitió, para el año 1999, lograr "exportaciones (que) sumaron US\$ 461,3 millones, más de la mitad hacia la Unión Europea, y una tercera parte hacia los Estados Unidos"²⁸; este repunte se presenta en unas condiciones en las cuales la Comunidad Económica Europea ha reemplazado su tradicional sistema de asignación de cuotas por una comercialización de "libre mercado", protegiendo, sobre todo, las naciones que en otro momento fueron sus colonias.

TABLA 8. Exportaciones de los sectores agropecuario y agroindustrial 1991 - 1998 nn millones de dólares

Descripción	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Sector agrícola	895,5	896,9	900,3	1.007,5	1.003,2	1.046,9	1.109,2	1.095,9
Flores	282,0	342,4	384,0	426,2	475,3	509,2	544,0	556,7
Banano	404,7	407,3	424,7	450,1	389,3	426,1	467,7	430,9
Frutos comestibles	16,4	17,3	14,6	51,6	57,8	44,7	44,8	58,6
Otros								
Sector pecuario	242,9	270,0	165,2	236,9	224,7	183,7	201,1	249,6
Pescado y crustáceos	161,7	156,2	139,3	193,2	175,9	159,2	165,4	153,8
Carne de bovino	40,5	13,8	3,0	2,6	6,5	4,5	2,6	7,6
Otros								
Sector agroindustrial	257,0	339,8	324,9	424,7	518,6	562,2	672,6	753,2
Azúcar	73,1	121,7	150,9	150,7	171,8	215,9	235,0	290,9
Productos del café	62,1	63,2	55,5	101,9	112,9	126,6	159,8	145,2
Otros								
Café	1.336,4	1.258,8	1.139,9	1.990,1	1.831,6	1.576,8	2.258,9	1.891,3
Total	2.701,8	2.702,5	2.530,3	3.659,2	3.578,1	3.369,0	4.241,8	3.989,7

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE

²⁸ Vásquez Ordóñez, R. (2001) Agricultores buscan su año, p. 10, UN. Periódico, No 20, marzo 18, Universidad Nacional de Colombia, Santafé de Bogotá.

Se observa, igualmente, como cuarto producto importante de exportación, los crustáceos y moluscos, ya pertenecientes al sector pecuario, renglón que mantuvo su presencia a lo largo de la década, teniendo su pico más alto en 1994, cuando alcanzó los 193,2 millones de dólares; en general, partió de un valor de 161,7 millones en 1991, culminando con un decrecimiento del 5%, al caer a los 153,8 millones. Esta situación no se presentó con las exportaciones de carne bovina, las cuales "...han sido muy inestables y no han respondido a una política coherente, sino que, más bien, ha sido la respuesta a situaciones coyunturales de nuestros precios internos y los de Venezuela. Cuando la relación de precios favorece a este último país... las corrientes de comercio se dirigen hacia nosotros".²⁹ Como resultado de esta inestabilidad, los ingresos se redujeron en un 81,2% al registrarse 7,6 millones de dólares, en 1998, comparativamente con los 40,5 millones de 1991.

TABLA 9. Importaciones de los Sectores Agropecuario y Agroindustrial 1991 - 1998. En Millones de Dólares CIF

Descripción	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
I. Productos reino animal	40.570	60.049	87.821	107.849	125.658	146.129	148.294
II. Productos reino vegetal	395.144	438.168	615.227	715.816	1019562	966.710	920.331
II. 10. Cereales	241.571	264.483	386.651	446.150	693.003	584.669	613.533
II. 12. Semillas y frutos oleag.	47.676	77.482	76.895	68.918	113.890	119.743	87.759
II. Otros reino vegetal	105.897	96.203	151.681	200.748	212.669	262.298	219.039
III. Grasas, aceites (anim./veg.)	48.577	83.188	91.564	122.146	137.091	126.839	179.679
IV. Productos Ind. alimenticia	140.885	205.219	292.753	384.949	473.296	515.249	541.889
V. 52. Algodón	17.448	39.281	54.958	80.976	47.689	84.591	69.664
Total Agropecuario y Agroind.	642.624	825.905	1.142.324	1.411.727	1.803.296	1.839.532	1.859.857

En cuanto a las importaciones, tabla 9, se puede observar cómo los productos agropecuarios se mantuvieron en una dinámica alcista, al pasar de 1.234 millones de ton, en 1990 a 5.711 millones, en 1998. En esta tendencia influyó la flexibilización de los aranceles, los cuales tuvieron una reducción del orden del 34%, al pasar de, aproximadamente, el 45%, en 1990, a sólo el 11% para mediados de la década. Esta situación

²⁹ Ver FEDEGAN Ob.cit., pág. 234.

facilitó el ingreso de los productos procedentes de los países altamente desarrollados, quienes, a su vez, penetraron el mercado debido a la consolidación interna de las medidas tendentes a respaldar a los exportadores mediante el fortalecimiento de los subsidios para este fin³⁰. Incluso, algunos países suramericanos se vieron beneficiados al generar productos, como por ejemplo la soya, a mucho menor costo que los nacionales.

Se debe destacar por su magnitud la creciente importación de cereales, principalmente el maíz, cultivo que no pudo competir en el mercado externo y cuya área cosechada se vio restringida considerablemente tal como se observa en la tabla 4, en el que se ve una reducción del orden de las 402 mil ha, o sea, una pérdida del 48.8% del área de 1990.

Al agrupar los productos agropecuarios, tenemos que, por su magnitud en toneladas, se destacan las importaciones del reino vegetal, las que se elevaron de 981.700 toneladas, en 1990, a 4.436.300, en 1998; los productos de la industria de alimentos que pasaron de 110 mil a 883 mil toneladas durante los mismos años; mientras aquellos del orden de las grasas y aceites animales casi duplicaron sus volúmenes de importación.

Por último, la geografía del comercio exterior nos muestra los principales países de donde fueron originarias las importaciones en los años 1994-2000³¹, como sigue: del total promedio anual de las importaciones, en los últimos siete años, el 32,2% provino (US\$ 4.173 millones) de los EE.UU.; el 9,0% (US\$ 1.171 millones) de Venezuela; el 6,6% (US\$ 849 millones) de Japón; de los países latinoamericanos, el 3,7% (US\$ 479 millones), procedentes de México; el 3,3% (US\$ 429 millones) del Brasil. El resto de países del mundo aportó un promedio de US\$ 4.934 millones de dólares que representa el 38,1% del valor total de las importaciones.

En lo referente a las exportaciones, los principales compradores son los EE.UU., que adquirieron el 40,7% del total exportado, US\$ 4.443 millones; Venezuela, con el 8,7%, US\$ 948 millones; Alemania con el 5,9% ó US\$ 648 millones; Ecuador y Bélgica con el 4% cada uno;

³⁰ Según Perry, los subsidios internos y las exportaciones, de parte de los países de la OECD, ascendieron de los 80 mil dólares, en 1980, a 298 mil, en 1987, y se ubicaron en 336 mil millones en 1995. En este último año el subsidio por hectárea agrícola superó los 100 dólares en EE.UU., fue levemente inferior a los mil dólares en las Comunidades y se ubicó por encima de los diez mil dólares en el Japón. Ver Ob. Cit., p. 32.

³¹ Los registros tanto de las importaciones como de exportaciones son proporcionados por el DANE.

México con el 1,2%, equivalente a US\$ 137 millones, y el resto de países con el 29,9%, para un total de 3.267 millones de dólares.

Quedan problemas pendientes por resolver, como son los referentes a la manera en que Colombia se vinculará al CAN o al MERCOSUR, a fortalecer los incipientes vínculos con la Comunidad Económica Europea, y sobre todo el estudio, en una perspectiva futura, de incorporación al ALCA, el cual sin duda será el de mayor importancia por cuanto está relacionado con la integración económica de los distintos países del continente, contando con el acceso de carácter preferencial de sus distintos mercados.