

Políticas para el desarrollo de la agricultura en Colombia

Juan José Perfetti
Álvaro Balcázar
Antonio Hernández
José Leibovich



SOCIEDAD DE AGRICULTORES
DE COLOMBIA

FUNDADA EN 1871



FEDESARROLLO

Centro de Investigación Económica y Social

CAPÍTULO UNO

LA AGRICULTURA Y EL DESARROLLO DE LOS TERRITORIOS RURALES

JUAN JOSÉ PERFETTI*
SANDRA CORTÉS

* Los autores son, respectivamente, Investigador Asociado de Fedesarrollo y Asistente de Investigación de Fedesarrollo. Se agradecen los comentarios de Antonio Hernández, Álvaro Balcázar, José Leibovich, Laura Estrada y los recibidos del grupo técnico de la SAC y de los gremios afiliados. Todos ellos fueron de gran utilidad. Sin embargo, el texto final es responsabilidad exclusiva de los autores.

I. INTRODUCCIÓN

A pesar de que la agricultura ha jugado un papel estratégico en el desarrollo de los países, este ha estado supeditado al progreso de los otros sectores de la economía. El patrón de desarrollo que han seguido las naciones ha llevado a que el sector agropecuario pierda, progresivamente, participación en el PIB total. Paralelo a ello, la agricultura se ha ido alejando de la agenda pública.

En la actualidad, y de cara al futuro, el rol de la agricultura y, en general, de los recursos naturales asociados a su desarrollo, como el suelo, el agua y los bosques, está siendo revisado. Esto ha llevado a que la agricultura retorne a la agenda pública mundial. Por ende, el papel de esta actividad en el desarrollo de los países se ha renovado.

Históricamente, la agricultura ha sido la principal fuerza que impulsa el desarrollo y la transformación de los territorios rurales. Las dinámicas de diverso orden que allí se dan tienen su origen, en buena parte, en el devenir de la agricultura. La revaloración del papel de la agricultura y la importancia estratégica que ahora se le asigna al sector y a los recursos naturales, ha llevado, a su vez, a revisar y a plantear una nueva concepción del desarrollo rural. Esta se fundamenta en la visión que se tiene de los territorios rurales.

En este orden de ideas, el presente trabajo hace una reflexión acerca de estas nuevas realidades y revisa, a partir del desarrollo histórico de la apropiación de los territorios por parte de la agricultura, el potencial que tiene la agricultura colombiana en este nuevo escenario.

Para ello, el trabajo consta de ocho secciones incluida esta introducción. La segunda sección discute la nueva visión que se tiene de la agricultura en el desarrollo de los países y el papel renovado de la misma. En la tercera sección se presentan algunas experiencias internacionales exitosas de desarrollo agrícolas y las cuales son relevantes para el diseño de políticas públicas. La cuarta sección trata de los potenciales y las oportunidades que tiene Colombia para impulsar el desarrollo de su agricultura. En la quinta sección se revisa, con un enfoque histórico, cómo ha sido la ocupación de los territorios rurales en América Latina y Colombia. La sexta sección centra el análisis en el papel de la inversión privada en la ocupación de los territorios y su impacto en las dinámicas de los mismos en Colombia. En la séptima sección se revisa el concepto del desarrollo rural con enfo-

que territorial. La última sección contiene una reflexión final acerca de la oportunidad que se tiene de impulsar el desarrollo dinámico de la agricultura colombiana y la necesidad que hay de crear un marco adecuado de políticas que asegure dicho dinamismo.

II. PAPEL DE LA AGRICULTURA EN EL DESARROLLO DE LOS PAÍSES

Desde el punto de vista histórico, la agricultura ha jugado un papel muy importante en el proceso de desarrollo económico de las naciones. Tanto en los países desarrollados como en muchas de las economías emergentes se ha visto cómo la agricultura ha sido el motor del crecimiento de los demás sectores y, en general, de los países (Pingali, 2006). En este sentido, el Banco Mundial (2007) destaca que la agricultura contribuye al desarrollo general de las naciones de tres formas: como actividad económica, como medio de subsistencia y como proveedor de servicios ambientales¹.

A pesar de este destacable desempeño de la agricultura, es conocido que, desde el punto de vista de las políticas públicas, el sector agropecuario se ha considerado subsidiario al desarrollo de los demás sectores económicos y, en especial, de la industria. Todo esto se ha dado en el marco de la prevalencia de lo urbano sobre lo rural.

Esto hace que, en el patrón de desarrollo, la agricultura pierda, progresivamente, importancia² y, por ende, también lo haga en la agenda pública, así como en las políticas y las

¹ Como actividad económica, la agricultura puede ser fuente de crecimiento para la economía nacional, puede crear oportunidades de inversión para el sector privado e impulsar, en gran medida, las industrias relacionadas con la agricultura y la economía rural no agrícola. Como medio de subsistencia, la agricultura constituye el medio de vida del 86% de la población rural mundial, además de que casi la mitad de la humanidad vive en las zonas rurales. Adicionalmente, se ha establecido que más del 80% de la disminución de la pobreza rural responde al hecho de que en las zonas rurales han mejorado las condiciones de vida. Finalmente, la agricultura, como proveedor de servicios ambientales, tales como el secuestro del carbono, la ordenación de las cuencas hidrográficas y la preservación de la diversidad biológica, puede apoyar el desarrollo sostenible de los países (Banco Mundial, 2007).

² La pérdida de participación de la agricultura en el PIB es una tendencia normal del patrón de desarrollo. Sin embargo, la anomalía asociada con dicha participación es la subutilización de un cierto potencial de contribución de la agricultura al PIB total. En algunos países, como es el caso de Colombia, dada la dotación de recursos naturales, el sector agropecuario debería ser de mayores dimensiones (absolutas) y tener una contribución mayor en el PIB.

estrategias de desarrollo de las naciones. Ello ha ocurrido así no obstante las evidencias que muestran cómo la agricultura es importante para: la reducción de la pobreza, rural y total (De Janvry *et al.*, 2010), combatir el hambre, y garantizar la seguridad alimentaria de la población mundial (Fan, 2011).

Sin embargo, los acontecimientos que han surgido en las últimas décadas tanto a nivel planetario como a nivel del desarrollo de la agricultura han puesto, de nuevo, al sector en la agenda mundial (IFPRI, 2012) y le han proveído un renovado papel en el desarrollo de los países. Entre dichos acontecimientos, Byerlee *et al.*, (2009) destacan la globalización, las cadenas de valor integradas, las rápidas innovaciones tecnológicas e institucionales, y las restricciones ambientales.

Este nuevo rol reconoce en la agricultura la capacidad de ejercer múltiples funciones para el desarrollo (Byerlee, *et al.*, 2009). Ellas tienen que ver con el crecimiento económico, la reducción de la pobreza y del hambre, el logro de mayores niveles de equidad, contribuir a la seguridad alimentaria y aportar a la sostenibilidad ambiental.

En esta nueva visión del papel de la agricultura en el desarrollo de los países, se destaca el hecho de que el sector no sólo contribuye a la producción de alimentos y materias primas sino que también lo hace a la nutrición y a la salud de las personas (IFPRI, 2012). Igualmente, la agricultura es un factor importante para la marcha de algunos sistemas interrelacionados, como los del suelo, el agua y el energético.

En este marco, el IFPRI (Fan, 2011) sostiene que los pequeños productores juegan un papel muy importante para alcanzar mejoras en la nutrición y la salud, promover la adaptación y la mitigación al cambio climático, construir resiliencia en las sociedades afectadas por conflictos y reducir las brechas de género.

Por su parte, Piñeiro (2009) sostiene que “el papel del sector agropecuario en la economía ha sido reforzado y visibilizado ante la población y los políticos por la apertura a los mercados internacionales, el fuerte crecimiento de la demanda de alimentos y materias primas, lo cual ha sido acentuado en los años finales del siglo XX por el sostenido desarrollo de los países del Lejano Oriente, particularmente, pero no solo de China. A ello ha

contribuido también la respuesta productiva del sector agropecuario’.

De esta forma, se pasó de una visión de la agricultura fundamentada en las actividades primarias básicas a una mucho más amplia en la que se considera al conjunto de encadenamientos e interrelaciones (como son las de procesamiento y transformación industrial, los servicios conexos de transporte y comercialización, y el comercio exterior) que se establecen a partir de ella. Este conjunto de actividades económicas ha pasado a denominarse como sector agroalimentario, complejo agroindustrial o agricultura ampliada.

Esta visión ampliada, junto a una mayor receptividad política a la importancia que tiene la agricultura de cara al futuro, ha generado el reconocimiento, cada vez mayor, del sector como un asunto estratégico para el desarrollo de los países.

Piñeiro (2009) afirma que las realidades presentes y las expectativas futuras acerca del curso de la producción agropecuaria han generado la revaloración de los recursos naturales con potencial agrícola. Esto es de especial significancia para un país que, como Colombia, tiene, junto a un conjunto no muy amplio de naciones, una dotación de recursos agrícolas no explotados plenamente. Más aún, teniendo en cuenta las perspectivas de crecimiento de la demanda mundial de alimentos para el año 2050 (Conforti, 2011), en las naciones exportadoras la producción agropecuaria podría convertirse en un pilar central del desarrollo económico.

Esto hace aún más urgente y necesario que los países definan y estructuren las estrategias y las políticas de desarrollo de la agricultura y de los territorios rurales que hagan una utilización plena y sostenible de los recursos naturales, al tiempo que aseguren un crecimiento dinámico de la agricultura junto a un desarrollo social con equidad. En este sentido, Pingali (2006) llama la atención acerca del hecho de que el diseño de las políticas relacionadas con el desarrollo de la agricultura es más complejo en un mundo globalizado. Esto determina que la agenda de políticas y estrategias para el desarrollo deban ser rediseñadas y adaptadas a las nuevas realidades.

El Banco Mundial (2007) reconoce que en el sector agropecuario han surgido nuevas oportunidades. “El nuevo contexto se caracteriza por la presencia de nuevos mercados

dinámicos, innovaciones tecnológicas e institucionales de gran significación y nuevas funciones para el Estado, el sector privado y la sociedad civil. La nueva agricultura está impulsada por empresarios privados integrados en amplias cadenas de valor que vinculan a los productores con los consumidores e incluyen a numerosos pequeños agricultores con espíritu emprendedor apoyados por sus respectivas organizaciones”. Esta nueva visión de la agricultura al servicio del desarrollo “redefine la función de los productores, el sector privado y el Estado”. En particular, le corresponde al Estado corregir las fallas del mercado, regular la competencia y establecer asociaciones público-privadas estratégicas para fomentar la competitividad en el sector agroindustrial y respaldar la mayor inclusión de los pequeños agricultores y trabajadores rurales.

III. EXPERIENCIAS EXITOSAS DE DESARROLLO AGRÍCOLA EN EL MUNDO

La revisión de diferentes y disímiles experiencias exitosas de desarrollo agrícola en países en desarrollo resulta útil para determinar, de manera general, aquellos elementos o factores que, desde la óptica de las políticas públicas, mejor explican dichos resultados. Igualmente, es importante estudiarlas pues de ellas se derivan lecciones que ayudan al diseño de mejores políticas.

La revisión que aquí se hace de dichas experiencias reconoce las marcadas diferencias que en diversos aspectos, como las condiciones agroecológicas y el grado de desarrollo productivo y comercial, se presentan entre países. Igualmente, considera que en muchos casos hay asuntos que no son directamente transferibles entre una nación y otra. Aún con estas limitaciones, el análisis es útil y valioso para el propósito antes señalado.

Entre los principales factores que explican el desarrollo exitoso de algunas agriculturas están el grado de apertura económica del sector, que se sustenta en unas políticas comerciales que promueven el libre comercio de bienes agrícolas, impulsan las exportaciones sectoriales y que, en algunos casos, especialmente en las economías más grandes, no niega que el mercado interno juegue un papel de gran importancia.

El segundo rasgo en común consiste en que, paralelo a los esfuerzos por tener una agricultura más abierta a los flujos de comercio internacional, la política sectorial está dirigi-

da a apalancar y potenciar el desarrollo más dinámico del sector agropecuario, al tiempo que se estimula el aprovechamiento efectivo de las oportunidades comerciales que se abren en los mercados internacionales. Adicionalmente, dicha política va acompañada de un importante esfuerzo fiscal dirigido a dinamizar y fortalecer los capitales físico, humano y social del sector rural.

La tercera característica tiene que ver con el hecho de que la gran mayoría de estos países, además de generar, gracias a la dinamización de sus agriculturas, crecientes oportunidades de empleo en el campo, adelantan agresivas iniciativas que buscan hacer más equitativa la repartición de los frutos del progreso. De esta manera, casi todos estos países muestran cómo la pobreza rural ha disminuido de manera importante.

Pese a que las experiencias exitosas del sector agrícola en distintos países en vía de desarrollo difieren en el tiempo y en las características propias de cada país, es común encontrar, como correctamente lo señalan Spielman *et al.*, (2009), que los cambios en la políticas públicas, las regulaciones comerciales, las normas socioeconómicas o el uso de nuevas tecnologías, generan incentivos en los agricultores los cuales se reflejan en aumentos en la producción de bienes agrícolas y en su participación activa en el mercado. Esto se materializa, por ejemplo, en el éxito de una variedad mejorada de cultivos o en la implementación de prácticas agrícolas que conllevan incrementos en la producción por hectárea, disminuciones en los costos de producción o reducciones en las pérdidas de las cosechas como consecuencia de eventos fortuitos como sequías, plagas o enfermedades.

A. Política y grado de apertura comercial

El Banco Mundial (2008) señala cómo en la década de los ochenta las tendencias que exhibían los mercados mundiales abrieron nuevas oportunidades al comercio de exportación de los países en desarrollo, lo que, a su vez, llevó a reconsiderar el papel de la agricultura en el proceso de desarrollo de estos países. Este hecho dio origen al debate acerca de los impactos que tenían los altos niveles de protección arancelaria de los productos agrícolas de los países desarrollados sobre las economías de las naciones en desarrollo.

Por tanto, los esfuerzos internacionales se dirigieron a conseguir la reducción de las distorsiones en los precios de los mercados mundiales³.

Por su parte, Schejtman *et al.*, (2006) plantean que, a partir de la década de 1990, en la mayoría de los países en América Latina hubo una tendencia a la apertura económica conllevando reducciones arancelarias y haciendo énfasis en las exportaciones como elemento dinamizador de las economías. En este contexto, países como Brasil y Chile, entre otros, ampliaron su canasta de productos de exportación, dando paso a un crecimiento sectorial superior al del promedio mundial y a un mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural, consecuencia del aumento en la productividad de la mano de obra (CRECE, 2006).

Adicionalmente, el proceso de transformación que empezó a darse en los mercados internacionales, producto de la diversificación del consumo de bienes agrícolas y del incremento en los niveles de ingreso de los consumidores, le abrió paso a la demanda de nuevos bienes. De hecho, en los años noventa, las oportunidades comerciales de los bienes no tradicionales de exportación, como las hortalizas, las frutas y los jugos de fruta, cobraron igual importancia que la de los grupos de productos tradicionales, como los cereales o los cárnicos (Reina *et al.*, 2003). Todo esto llevó a que, desde mediados de la década de los ochenta, el comercio mundial de productos agropecuarios tuviera un comportamiento al alza.

Reina *et al.*, (2003) destacan cómo en la década de los noventa del siglo pasado se registraron experiencias exitosas de países en desarrollo que supieron aprovechar las nuevas oportunidades que les brindaban los mercados agrícolas mundiales. Esto les permitió afianzar estructuras productivas orientadas a la exportación. En este contexto, algunos países africanos, como Kenia, lograron incursionar en los mercados europeos posicionando sus hortalizas, mientras que Nueva Zelanda ha logrado diversificar su oferta y ofrecer un portafolio de productos agrícolas entre los que sobresalen las frutas, las hortalizas y las flores.

³ En 1986, en la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales, algunos países exportadores agrícolas conformaron el Grupo de Cairns y lograron que los países miembros del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) incluyeran la reforma a los subsidios y al comercio agrícola como una de las prioridades de la Agenda de dicha Ronda (Banco Mundial, 2008).

En Chile, por ejemplo, las reformas económicas emprendidas, principalmente la desregulación⁴ y la privatización, los equilibrios macroeconómicos y la liberalización comercial, así como las políticas y las estrategias implementadas desde mediados de los años setenta del siglo pasado, impulsaron el crecimiento de los sectores orientados a la exportación y promovieron la modernización de los sectores que sustituyen importaciones (Valdés *et al.*, 2005).

En materia de las exportaciones agropecuarias, el caso chileno se caracteriza por el notable aprovechamiento que se ha hecho de las oportunidades que ofrece el mercado mundial. Un factor que favoreció estos resultados fue la política implementada por el país en las negociaciones internacionales en lo que tiene que ver con los productos silvoagropecuarios. Esto ha traído como consecuencia que los sectores orientados a la exportación sean los que registran la mayor vitalidad y el más rápido aumento en los niveles de producción y ganancias (Valdés *et al.*, 2005).

Las exportaciones de frutas, hortalizas, lácteos, carnes de aves y cerdos, vinos, maderables y semillas, entre otros, han tenido un efecto particularmente importante en el aumento del empleo y del ingreso familiar de los hogares rurales, lo que ha reducido la migración del campo a la ciudad (Valdés *et al.*, 2005), además de constituir un aporte importante a la reducción de la pobreza, incluso más que otros sectores⁵.

El ambiente comercial más abierto también ha facilitado el desarrollo de un *know how* relacionado con los estándares de calidad de los alimentos y el cumplimiento de los compromisos comerciales (FAO, 2007). Asimismo, el régimen comercial chileno le ha

⁴ El único elemento que permanece como política regulatoria, es la constante implementación y monitoreo de tratados de libre comercio, con un enfoque en medidas sanitarias, fitosanitarias, ambientales y de generación de nuevas tecnologías (Valdés *et al.*, 2008).

⁵ Betancor *et al.*, (2009) muestra que el ingreso per cápita de los hogares rurales creció en términos reales en 42% entre 1992 y 2006. Adicionalmente, estos autores resaltan que en un contexto de aumento del ingreso per cápita y caída de la desigualdad, los indicadores de pobreza y pobreza extrema cayeron en todas las regiones del país. Estos efectos se explican, además de los ingresos agrícolas, por otras fuentes de ingreso diferentes a los agrícolas (incluida agroindustria) y las transferencias gubernamentales.

permitido al sector agropecuario beneficiarse de una serie de acuerdos suscritos a nivel regional, bilateral y multilateral. Esto, sumado al descubrimiento y aprovechamiento de nuevas oportunidades de exportación junto a la consiguiente diversificación de la canasta exportadora, ha hecho que desde mediados de 1970 se reporte un importante crecimiento y desarrollo de la economía chilena (Meller, 1994).

Por otro lado, Nores *et al.*, (1996) sostienen que, en el caso de Argentina, desde mediados de la década de los ochenta, la apertura de la economía y la integración en el Mercosur definió una nueva inserción en el mercado internacional y produjo un importante aumento del intercambio comercial del país y de las inversiones extranjeras. Específicamente, la firma de los Acuerdos de la Ronda Uruguay del GATT y la rápida expansión de las exportaciones a Brasil, abrieron nuevas oportunidades en el sector agropecuario, las cuales vinieron acompañadas de una menor intervención estatal, mayor apertura económica y una creciente competencia en los mercados internacionales.

Complementariamente, la política comercial agrícola argentina partió de tres pilares de negociación. Ellos fueron: mejorar sustancialmente el acceso a mercados (reducción de aranceles); eliminar las subvenciones a las exportaciones (subsidios directos); y promover la reducción de los diferentes tipos de ayuda interna que generaban distorsiones en la asignación de recursos e incentivaban los monopolios en los puntos de distribución (como puertos y terminales de transporte) y, en general, afectaban la competitividad de los productos agrícolas argentinos (Valdés *et al.*, 2008).

Por su parte, las políticas comerciales agrícolas implementadas en Argentina durante la década de los noventa incluyeron la eliminación de las restricciones cuantitativas y la reducción de los aranceles a los fertilizantes, los herbicidas, los pesticidas, la maquinaria y los equipos de riego. Asimismo, se abolieron los impuestos a los combustibles y a las transacciones comerciales y financieras. (Valdés *et al.*, 2008; World Bank, 2006).

El resultado de estas políticas comerciales se vio reflejado en un aumento importante en el uso de fertilizantes, herbicidas y pesticidas que, a su vez, tuvo importantes efectos en los principales indicadores sectoriales. Así, durante el período 1988-1990 y 1996-1998, los rendimientos promedios de algunos productos, como el trigo, el maíz, la soja y el

girasol, aumentaron en 26 %, 43%, 7%, y 25%, respectivamente. A su vez, la tierra sembrada con los 31 principales cultivos anuales se expandió en un 25% y el crecimiento de la producción anual fue del 7% (World Bank, 2006).

Por su parte, según de Rezende *et al.*, (2008), en Brasil, durante la segunda mitad del siglo XX, se implementaron políticas de industrialización forzosa y de sustitución de importaciones. Estas contemplaron dos etapas. En la primera, dichas políticas se enfocaron hacia intervenciones intensivas que buscaban promover la industrialización por medio de la sustitución de importaciones, al tiempo que se aplicó una política mixta en el agricultura, pues, mientras se le gravaba, se pusieron en práctica políticas de apoyo al sector a través del crédito subsidiado y de precios mínimos para los bienes agrícolas. En la segunda etapa, las políticas se enfocaron hacia la apertura comercial, la disciplina fiscal, los controles a la política monetaria (enfocadas en la estabilización macroeconómica), y una menor intervención oficial en los mercados agrícolas.

En 1996, siguiendo los principios de la OMC, Brasil empezó a llevar a cabo una serie de cambios de política con el objetivo de aumentar la eficacia e incentivar las exportaciones. Entre dichos cambios se resaltan las reformas en su esquema arancelario, materializadas en la eliminación del impuesto a la exportación de productos agropecuarios y semielaborados, la eliminación de los contingentes de exportación para el café, el cacao y el azúcar, y la adopción de un tipo de cambio variable⁶. De igual manera, se promovieron e iniciaron las negociaciones con Argentina para la creación de una zona de libre comercio entre ambos países.

Por tanto, según lo expone Salazar (2004), “el abandono del antiguo proteccionismo en favor de un sesgo más liberal en las políticas comerciales ha contribuido a aumentar ulteriormente la eficacia en el sector privado y, particularmente, en la agricultura”⁷. En este contex-

⁶ También fue necesaria la liberación gradual de la tasa de cambio, pues las reformas comerciales junto con un esquema de rigidez cambiaria presionaron un déficit de balanza de pagos que afectó negativamente la agricultura (Valdés *et al.*, 2008).

⁷ Conjuntamente se empezó a dar un desarrollo de la agroindustria, siendo las exportaciones de jugo de naranja uno de los casos sobresalientes por su crecimiento de casi ochenta veces entre los años 1970 y 2000 (Reina *et al.*, 2003).

to, vale la pena mencionar que, a principios del siglo XXI, los ingresos de las exportaciones agrícolas correspondientes a una cesta de productos agrícolas diversificados, representaron alrededor del 30% de los ingresos totales de las exportaciones de Brasil (Salazar, 2004).

Otra de las experiencias que vale la pena resaltar es la del Perú. En la década de los noventa se introdujeron importantes cambios en la Constitución Política del país suramericano, lo que alentó la participación en el comercio internacional y propició un marco jurídico favorable para el desarrollo, en general, de la inversión privada y de la extranjera, en particular (FAO, 2007). En este orden de ideas, Meade *et al.*, (2010) plantean que las principales ventajas que ofrece Perú obedecen a: un ambiente favorable a la inversión; la firma y la operación de los acuerdos de libre comercio o preferenciales que Perú tiene con sus principales compradores⁸, como son Estados Unidos, la Unión Europea y China; la disponibilidad de una mano de obra relativamente barata; y las condiciones climáticas que le permiten al país adelantar la producción de diversos productos agrícolas, como los vegetales y las frutas.

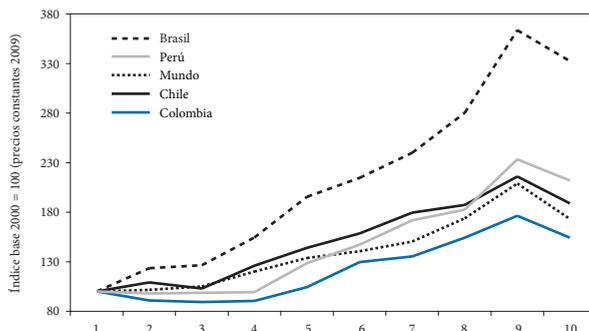
Según Reina *et al.*, (2011), durante el siglo XXI varios países de América Latina han participado del dinamismo del comercio mundial de productos agrícolas. Así, Brasil, Chile y Perú han registrado un marcado crecimiento de sus exportaciones agrícolas, las cuales incluso han crecido por encima de las exportaciones mundiales de este tipo de productos (véase Gráfico 1).

De otra parte, en un estudio realizado por Minot *et al.*, (2004) sobre Kenia, se plantea que gracias a la exportación de productos hortícolas, esta actividad se convirtió en la tercera fuente de ingresos de divisas del país⁹. Esto ha hecho de esta nación una experiencia exitosa de la agricultura africana. Adicionalmente, las mejoras en los rendimientos, la implementación de métodos pos-cosecha y las optimizaciones en las cadenas de co-

⁸ Respecto a las medidas proteccionistas, Meade *et al.*, (2010) argumentan que una de las razones por las cuales los espárragos y las alcachofas procesadas se han convertido en un importante producto de exportación agrícola de Perú, es la casi inexistencia de tarifas de entrada de estos productos en Estados Unidos.

⁹ En particular, los autores muestra que la participación en las exportaciones de vegetales y frutas respecto a las exportaciones agrícolas totales, registraron un crecimiento importante al pasar de un 3% durante la década de los sesenta, a un 17% durante la década de los noventa.

Gráfico 1. ÍNDICE DE EXPORTACIONES AGRÍCOLAS DEL MUNDO Y DE ALGUNOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA



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

mercantilización hortícolas tuvieron efectos en la economía de ese país, repercutiendo en aumentos de los ingresos y en mejoras de las condiciones de vida de la población rural, especialmente en las de los pequeños productores, quienes llevan a cabo más de la mitad de la producción con destino a la exportación.

Entre los factores que contribuyeron al éxito en Kenia se resaltan: el desarrollo del mercado nacional, los lazos y las relaciones comerciales internacionales, especialmente con Europa, la estabilidad macroeconómica y una adecuada tasa de cambio. Lo anterior, acompañado de unas políticas de promoción de la inversión privada nacional e internacional, una intervención gubernamental limitada en los mercados y una innovación institucional¹⁰, además de mejoras en la infraestructura de transporte (Minot *et al.*, 2004).

¹⁰ Respecto a la estabilidad política y económica (Minot *et al.*, 2004), se dice que ella le provee a los inversionistas la confianza de que podrán cosechar los beneficios esperados de sus inversiones de largo plazo. Un punto muy importante a considerar con respecto a la estabilidad es que lo que realmente importa es la permanencia, durante el tiempo, de las políticas y las instituciones económicas. Respecto a la no intervención directa del Estado en los mercados agrícolas, se indica que éstos se caracterizan por su gran diversidad, por ser riesgosos y por su condición de altamente cambiantes. Estas condiciones hacen que, de intervenir el Estado, en vez de ayudar a construir y generar valor, se convierta en un factor que restringe y destruye valor. Finalmente, la promoción de la innovación institucional permite el desarrollo de una gran variedad de organizaciones e instituciones privadas, como los gremios, las asociaciones, las cooperativas, etc., y de diversos arreglos comerciales que facilitan la producción agrícola.

Por último, se subraya el caso de Nueva Zelanda que es una economía abierta con una importante participación de las exportaciones de bienes agrícolas en las exportaciones totales del país. A partir de 1984 se empezaron a implementar una serie de reformas encaminadas a la liberalización comercial, como fueron la reducción de las tarifas arancelarias y la implementación de una tasa de cambio flotante. Adicionalmente, el modelo de política comercial se concentró en un proceso de diversificación tanto de los productos de exportación, como los nichos de mercado (Shakur, 2005). Entre los productos exportables que le han dado al país un reconocimiento a nivel mundial sobresalen las frutas frescas, como el kiwi, el vino de uva y las hortalizas.

Según el CRECE (2006), la experiencia internacional confirma que una política comercial que promueva y facilite la apertura de la agricultura a las corrientes del mercado mundial le ha dejado más beneficios que costos a muchas sociedades rurales, debido a que los desarrollos regionales impulsados por la agricultura de exportación se sustentan en procesos de dinámica económica con una mayor estabilidad al crear eslabonamientos hacia adelante y hacia atrás en otros sectores. Esto realza la importancia que la política comercial tiene para el desarrollo de la agricultura de los diferentes países y en especial para aquellos que, como Colombia, tienen un importante potencial agrícola que bien puede servir para impulsar, de manera importante, las exportaciones sectoriales, al tiempo que abastecer el mercado interno.

B. Política agrícola

Las grandes transformaciones estructurales que se han presentado en la agricultura mundial, expresadas éstas en el cambio de tendencia de los precios agrícolas que se ha observado desde comienzos de la década pasada, así como el creciente desarrollo de los mercados y del comercio agrícola mundiales, han dado lugar a una serie de iniciativas mundiales que buscan reactivar la agricultura en los países en desarrollo. Con ello se busca renovar el interés por el sector como motor básico del desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza (FIDA, 2010). En este contexto, la gestación de políticas agrícolas modernas e integrales implican necesariamente el reconocimiento de la multiplicidad de fenómenos sociales, económicos y naturales relacionados con la agricultura (Berdegué *et al.*, 2001).

Paralelo al interés por la puesta en marcha de mejores políticas para el desarrollo agrícola, se ha avanzado en la promoción de la innovación institucional, la cual permite el desarrollo de una gran variedad de arreglos organizacionales y de instituciones público-privadas que facilitan la producción agrícola (Spielman *et al.*, 2009). En este marco, a finales del siglo XX se llevaron a cabo una serie de reformas en la política agrícola de diferentes países del mundo, reformas que han impulsado los procesos de desarrollo del sector.

Así, una de las reformas realizadas en Brasil fue la llevada a cabo en los años setenta en el sistema de investigación agrícola con la creación de Embrapa (Corporación brasileña para las investigaciones públicas) y la inversión en la formación de científicos. Desde entonces, la mayoría de los gobiernos de ese país han considerado esta actividad como una prioridad de la política agrícola. Actualmente Brasil tiene un sistema de investigación agrícola que soporta, en gran parte, los notables aumentos en la productividad del sector (Salazar, 2004).

Según lo señala García (2013), el fortalecimiento de la investigación aplicada y la consolidación de un sector productivo sólido han permitido que Brasil se convierta en el mayor exportador mundial de carnes de res y pollo, por encima de Estados Unidos y Australia, y en el segundo exportador de soya. El cambio de los subsidios permanentes a la actividad productiva por la promoción de la investigación científica y el acceso a financiamiento, es considerado la fórmula de éxito del país. En este orden de ideas, de Rezende *et al.*, (2008) afirman que la reducción de subsidios por parte del Gobierno a diferentes cultivos¹¹, se reflejó en aumentos en la producción y en el área equivalentes a 96,0% y 28,5%, respectivamente.

De otra parte, en Argentina, para lograr una mayor inserción del sector agrícola al mercado internacional, fue crucial el papel del Estado en la formación de un marco institucional enfocado a fortalecer la capacidad competitiva de la producción nacional. En este sentido, un conjunto de entidades¹², como el Instituto Nacional de Tecnología Agrope-

¹¹ Las reducciones en subsidios se dieron entre 1988 y 1991 y corresponden a 75% para café, 91% para azúcar y alcohol, y casi 100% para cultivos de cacao y trigo (Gasques *et al.*, 2000, en Valdés *et al.*, 2008).

¹² Estas instituciones se financian por medio de capital gubernamental. A partir de 2003 dicho capital se vio reforzado presupuestariamente con la aplicación de las nuevas políticas productivas.

cuaria (INTA) y el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), provee, por medio de la generación de conocimiento y nuevas tecnologías, una base para impulsar los procesos de innovación como motor del desarrollo. Complementariamente, en Argentina se ha contado con políticas para la promoción de la inversión, la defensa de la competencia y una política comercial para el sector (FAO, 2007).

En un estudio de casos realizado por la FAO (2007) se plantea que en Chile¹³ se ha promovido la competencia y la creación de un ambiente favorable a la inversión privada. Adicionalmente, el país austral cuenta con una institucionalidad robusta para atender las necesidades del sector agropecuario, la cual abarca temas como la protección de los recursos naturales y productivos, el mejoramiento de los sistemas de riego, el acompañamiento a los pequeños productores y la promoción de la innovación en el sector.

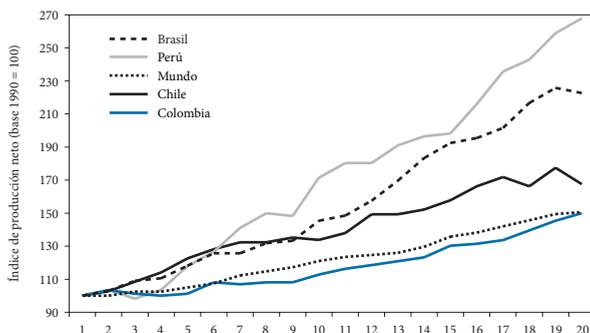
Por su parte, en Perú, el dinamismo y la participación del sector agropecuario en el mercado mundial han ido de la mano de las políticas y las normas relacionadas con aspectos laborales, el comercio, la inversión, los impuestos, los aranceles y el tipo de cambio. Con esto se logró propiciar una mayor demanda de servicios de apoyo a la producción, el comercio y la infraestructura en el sector agrícola. De igual manera, ha habido un plan de gobierno enfocado a la promoción del desarrollo de la agricultura, la agroindustria rural y el comercio (FAO, 2007).

De acuerdo con Reina *et al.*, (2011), durante el siglo XX varios países de América Latina, como Brasil, Chile y Perú, presentaron un desempeño en su producción agrícola superior a la del promedio mundial, lo que sugiere que estas naciones han sabido sacarle provecho al auge del mercado agrícola internacional¹⁴ (véase Gráfico 2).

¹³ Según el Informe sobre Competitividad Global de 2005 realizado por el *World Economic Forum*, Chile contaba con instituciones públicas con niveles de transparencia y eficacia similares a los de la Unión Europea (FAO, 2007). En el 2012, según el *World Economic Forum*, en un ranking de 142 países, Chile ocupó la posición 26, caracterizándose por tener un marco institucional sólido con un alto nivel de confianza en el Estado de derecho y con mecanismos transparentes de gestión pública.

¹⁴ Por su parte, México ha mantenido, en mayor medida, el dinamismo de la producción agrícola a través de su mercado doméstico.

Gráfico 2. ÍNDICE DE PRODUCCIÓN DEL MUNDO Y DE ALGUNOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA



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

En Nueva Zelanda, la política agrícola le ha dado gran importancia a los temas de la innovación y la transferencia de conocimiento. Por ejemplo, el centro de investigación *HortResearch*¹⁵ ofrece servicios de apoyo en investigación y desarrollo y con los cuales se le aporta valor agregado a productos como las frutas y las hortalizas. Este Centro ilustra la importancia que este tipo de instituciones tiene para el posicionamiento internacional del sector agrícola de los países. Entre sus políticas se encuentra el continuo proceso de generación de conocimiento y la búsqueda de nuevas oportunidades en el mercado mundial, así como el mejoramiento de los niveles de rendimiento y productividad a nivel de las unidades de producción.

En materia de desarrollo agrícola reciente, otra de las experiencias internacionales pertinentes es la acontecida en China, país en donde la transformación de la agricultura se llevó a cabo a través de importantes reformas agrícolas. Estas reformas, además de constituir el punto de partida de la liberalización económica, se les consideran como el principal factor que dio impulso al crecimiento de la economía y a la reducción de la pobreza.

¹⁵ Este centro se financia por medio de contratos comerciales, recursos del gobierno de Nueva Zelanda y diferentes actividades de comercialización, tales como derechos de autor. Para mayor información, ver: <http://www.plantandfood.co.nz/page/about-us/investment/>.

Las reformas en la política agrícola china se implementaron en dos fases. En la primera, se descentralizó la producción agrícola y se introdujo la agricultura familiar, (von Braun *et al.*, 2005) conocida también como “El sistema de responsabilidad familiar”, permitiéndoles a los productores individuales mayor libertad para decidir qué y cuánto producir (Spielman *et al.*, 2009).

Según el estudio de von Braun *et al.*, (2005), el impacto de estas medidas sobre la producción agrícola fue importante debido a que el crecimiento anual del sector pasó de 2,6% anual en el período 1966-1976, a un 7,1% en 1978-1984. En igual período, la productividad creció de casi cero a 6,1 por ciento anual. En los noventa, 1990-1997, la tasa de crecimiento de la producción agrícola fue del 3,8%. Como resultado del extraordinario crecimiento de la agricultura, el ingreso rural creció al 15 por ciento anual entre 1978 y 1984.

La alta productividad provista por la modernización del nuevo esquema redujo la cantidad de mano de obra requerida para la producción, lo cual significó la reubicación de personal en el sector rural no agrícola. Este sector, constituido, principalmente, por plantas pequeñas de procesamiento de alimentos, talleres de reparación, entre otros, representó una de las fuentes de crecimiento más importantes para el país, hasta convertirse en la tercera parte del PIB en los últimos 50 años (von Braun *et al.*, 2005). La razón de lo anterior es que, además de servir como paso intermedio al sector agroindustrial, presionó a la industria urbana¹⁶ a desarrollarse para poder satisfacer las necesidades provenientes del campo, impulsando aún más la economía. Esto resalta los importantes multiplicadores que conlleva el desarrollo de la agricultura para las actividades rurales no agrícolas y los sectores urbanos.

La segunda reforma consistió en la liberalización del sistema de precios y la comercialización de bienes agrícolas (von Braun *et al.*, 2005), lo que le permitió a los agricultores vender los excedentes de su producción al mercado (Spielman *et al.*, 2009). Tal apertura fue asumida por los agricultores de manera gradual, producto de una lenta y experi-

¹⁶ La cual corresponde al principal motor de crecimiento desde la década de 1990 (von Braun *et al.*, 2005).

mental descentralización que permitió al mercado acomodarse de la mejor manera a las oportunidades que se iban brindando.

Comparativamente, von Braun *et al.*, (2005) muestran cómo la estrategia de crecimiento del sector rural en India y las reformas macroeconómicas y no agrícolas allí implementadas no fueron tan eficaces para combatir la pobreza como sí ocurrió en China. En India, a pesar de la existencia de grandes distorsiones al interior del sector agrícola, el gobierno instauró políticas de intercambio con otros países, lo que llevó a que la liberación del mercado, previa a la implementación de las reformas al interior del país, generara desequilibrios en la economía.

Por tanto, la gran diferencia en la aplicación de políticas para el desarrollo agrícola entre China e India, dos economías que se caracterizan por contar con grandes poblaciones, se dio en la dirección de las reformas: mientras que en China el cambio comenzó en el sector rural, en India empezó en las instituciones, las cuales no tenían adecuada comunicación con el sector rural.

Reina *et al.*, (2003) plantean que existe un estrecho vínculo entre el dinamismo económico y el sector agrícola, siendo este último un gran contribuyente al crecimiento de los países en desarrollo. No obstante, para que se vean los efectos positivos del sector se requiere que, como lo ilustran las experiencias de las diversas naciones analizadas, existan políticas sectoriales activas y sólidas, un marco institucional coherente, una estructura institucional que facilite la aplicación eficaz de las políticas sectoriales, y programas de apoyo al aprovechamiento de las nuevas oportunidades que surgen en los mercados agrícolas.

C. Política social

La política social es un instrumento utilizado por los gobiernos para complementar y regular las estructuras sociales y las instituciones del mercado. Dicha política es a menudo definida en términos de servicios sociales como: la educación, la salud, la seguridad social, la distribución, la protección y la justicia social. Adicionalmente, la política social es útil para potenciar el desarrollo económico, mejorar el capital humano y el empleo productivo (Ortiz, 2007). La

política social rural también abarca temas como la pobreza, la exclusión y el acceso a activos productivos por parte de la población rural (Echeverri, 2009).

Por lo tanto, el reto del sector agrícola está en implementar un modelo de desarrollo que, a través de un proceso de crecimiento del sector, garantice que la sociedad rural se vuelva más incluyente, reduciendo la pobreza en el sector y mejorando la situación de inequidad que se vive en el campo (CRECE, 2006). A pesar de que la agricultura y las áreas rurales han experimentado cambios importantes en los últimos años a nivel mundial (da Silva *et al.*, 2009), no debe perderse de vista que para que la competitividad y la innovación agrícola repercutan en la reducción de la pobreza, se requiere de un entorno institucional que favorezca la distribución de beneficios en toda la sociedad (Berdegúe *et al.*, 2001).

Adicionalmente, Ortiz (2007) argumenta que si bien el desarrollo económico es prioritario, no debe excluirse a las políticas sociales hasta el punto de marginarlas. De hecho, resalta que en los países de altos ingresos se destinaron, en sus etapas iniciales hacia el desarrollo, grandes inversiones en materia de política social. Como resultado de las mismas, las poblaciones de Europa, Japón, América del Norte, Australia y Nueva Zelanda alcanzaron niveles de prosperidad importantes, reflejados en mejores condiciones de vida de sus habitantes. Así las cosas, las experiencias de estos países constituyeron un punto de partida de las políticas sociales de Asia o de los sistemas de seguridad social en muchos países de América Latina.

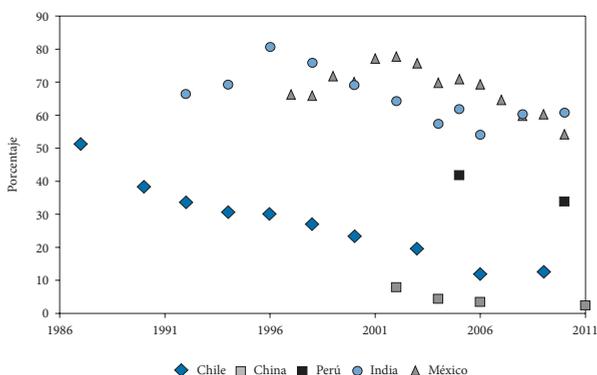
Como lo muestra el Gráfico 3, gracias a las políticas implementadas y a los logros de las mismas, algunos países en desarrollo han conseguido disminuciones importantes de sus niveles de pobreza rural.

Un ejemplo de política social enfocada hacia la generación de ingresos de los habitantes de la población rural corresponde a la Ley nacional de garantía del empleo rural Mahatma Gandhi (NREGA por sus siglas en inglés)¹⁷ implementada en la India desde

¹⁷ Consiste en otorgar al menos 100 días de salario a cada hogar rural en el que sus miembros adultos lleven a cabo un trabajo manual no cualificado de forma voluntaria, lo que proporciona un derecho legal al empleo básico.

2005. Esta Ley constituye una estrategia del Gobierno para combatir la pobreza en las zonas rurales de la India (Ortiz, 2007) y con la cual se proporciona una red de seguridad económica a dicha población. Ésta se considera una política innovadora pues fomenta la economía rural, estabiliza la producción agrícola y reduce la presión que, para encontrar empleo, ejerce la población rural en las áreas urbanas debido a que se ha logrado reducir la migración del campo a la ciudad y ha fomentado un orden social más equitativo en las áreas rurales¹⁸.

Gráfico 3. POBLACIÓN RURAL POR DEBAJO DE LA LÍNEA DE POBREZA RURAL (% POBLACIÓN RURAL) CHILE, CHINA, PERÚ, INDIA Y MÉXICO (1986-2011)



Fuente: Banco Mundial.

De otro lado, con el objetivo de reducir la hambruna en el sector rural de Brasil, el gobierno nacional cuenta con mecanismos de adquisición de alimentos producidos en las respectivas regiones, los cuales son distribuidos entre las familias más pobres de las mismas, lo que, a su vez, les permite acceder a alimentos más económicos debido a que se minimizan los costos de transporte y se estimula la circulación financiera en el área (da Silva *et al.*, 2009). Por su parte, los esfuerzos adelantados por el Estado para lograr

¹⁸ Tomado de un estudio de caso desarrollado conjuntamente por la Escuela de Urbanismo y Arquitectura, Nueva Delhi, el Departamento de Urbanismo Regional, Universidad de Arquitectura, Florencia y el Centro de Estudios Sociales de la Universidad de Coimbra, Portugal. Para mayor información: http://www.uclg.org/cisdp/sites/default/files/India%20MGNREA_2010_es_FINAL.pdf

reducir la pobreza rural¹⁹ se concentra en programas de transferencias monetarias, como la Bolsa Familia²⁰ y el empleo agrícola.

A manera de resumen de esta sección, se puede decir que las diferentes experiencias reseñadas de desarrollos vigorosos y dinámicos de las agriculturas de diversos países en desarrollo, entre los que se encuentran algunos latinoamericanos, enfatizan el papel determinante que las políticas públicas juegan en dichos resultados.

De especial relevancia resulta poner en práctica una política agrícola que: cree los incentivos necesarios para que la inversión privada saque provecho de las oportunidades que se dan en los mercados; impulse y financie la generación de capitales básicos que faciliten el desarrollo de los diferentes emprendimientos productivos y sociales; y establezca las instituciones y la institucionalidad necesarias para asegurar la eficacia de las políticas. Todos estos esfuerzos requieren que, simultáneamente, se aplique una política social activa que garantice el mejoramiento de las condiciones de vida de los hogares de los diferentes grupos de productores agropecuarios y su mayor bienestar.

Además de contar con una política comercial que promueva la generación dinámica y el aprovechamiento amplio de nuevas oportunidades comerciales, tanto en los mercados externos como en el interno, de especial relevancia resulta poner en práctica una política agrícola que: cree los incentivos necesarios para que la inversión privada saque provecho de las oportunidades que se dan en los mercados; impulse y financie la generación de capitales básicos que faciliten el desarrollo de los diferentes emprendimientos productivos y sociales; y establezca las instituciones y la institucionalidad necesarias para asegurar la eficacia de las políticas. Todos estos esfuerzos requieren que, simultáneamente, se aplique una política social activa que garantice el mejoramiento de las

¹⁹ Helfand *et al.* (2009) estimaron, para el periodo 1995-2006, una disminución en el porcentaje de la población rural con ingresos familiares per cápita inferiores a la línea de pobreza de 15 puntos porcentuales, al pasar del 58% en 1995 a 43% en 2006. Por su parte, el porcentaje de la población rural en situación de extrema pobreza se redujo en 11 puntos porcentuales al caer de 30% en 1995 a 19% en 2006.

²⁰ Este es un programa de transferencia directa de recursos que beneficia a las familias en situación de pobreza o de extrema pobreza. Para mayor información ver: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>.

condiciones de vida de los hogares de los diferentes grupos de productores agropecuarios y su mayor bienestar.

Dadas las potencialidades y las oportunidades que Colombia tiene para impulsar su desarrollo, la experiencia internacional resulta de gran utilidad para que el país adelante las reformas necesarias para asegurar un desarrollo más dinámico de su agricultura.

IV. OPORTUNIDADES DE DESARROLLO DE LA AGRICULTURA COLOMBIANA

A. Recursos y ocupación

Según las cifras oficiales del IGAC (2012), de las 22,1 millones de hectáreas con vocación para uso agrícola, Colombia sólo utiliza 5,3 millones, en otras palabras, únicamente se emplea el 24,1% del potencial. Adicionalmente, el potencial agropecuario del país se aproxima al 36,2% del territorio, comprendido por los sistemas tradicionales, en donde a la agricultura le corresponde el 19,3%, a la ganadería el 13,3% y a los integrados con el bosque, es decir, el agrosilvopastoril el 3,55%²¹.

Por tanto, Colombia tiene un importante potencial productivo el cual “aseguraría la demanda de alimentos del país y, si se utilizan ventajas comparativas asociadas a su localización intertropical y ecuatorial, ganancias importantes vinculadas a la exportación de productos competitivos internacionalmente”. De esta manera, el país “dispone de suficientes suelos y tierras que, mediante la planificación y el ordenamiento territorial, pueden consolidar su seguridad alimentaria y producir, con creces, recursos para la nación” (Malagón, 2002).

El amplio potencial productivo del país está asociado a su condición de país tropical, lo que le permite beneficiarse de una luminosidad permanente durante todo el año. Ade-

²¹ Otros autores como Malagón (2002) expone que “el potencial agropecuario del país se aproxima al 37% del territorio y comprende tanto los sistemas tradicionales (18%) como los integrados con el bosque, es decir silvopastoriles, silvoagrícolas y agrosilvopastoriles (19%)”.

más, dispone de una gran variedad de pisos térmicos que van desde los nevados hasta las sabanas de la Orinoquía en el oriente y del Caribe en el norte del país (Vélez *et al.*, 2010). Gracias a este potencial, y según un estudio de la FAO (en Vélez, *et al.*, 2010) que evalúa el potencial de expansión del área agrícola en el mundo sin afectar el área de bosque natural, Colombia se ubica en el puesto 25 entre 223 países, lo que hace del país una de las naciones con mayor potencial de expansión de tierras para uso agrícola a nivel planetario. Adicionalmente, Colombia tiene uno de los índices de utilización de la tierra arable más bajos de América Latina, con sólo el 8 por ciento de utilización del potencial de este tipo de tierra. Finalmente, la disponibilidad de recursos hídricos²² en Colombia es una de las más altas del mundo (Vélez, *et al.*, 2010).

Por tanto, la disponibilidad de suelos aptos, de suficiente tierra y de los demás recursos naturales, como el agua, los bosques y el clima, constituye una invaluable oportunidad, una indiscutible ventaja estratégica y una sólida base para el desarrollo dinámico de la agricultura colombiana.

Una de las características de la disponibilidad de suelos para diferentes usos - agrícola, agroforestal, ganadería, forestal y conservación-, es que ésta no se encuentra concentrada en determinadas regiones o departamentos, sino que, en general, se haya bastante dispersa por toda la geografía colombiana. Esto, aunado al hecho de que muchos departamentos del país disponen, dentro de su geografía, de diferentes pisos térmicos y de condiciones agroecológicas diversas, determina que las posibilidades de producción de los muy distintos bienes provenientes de la agricultura se presenten en diferentes partes del territorio nacional. Esto hace que en buena parte de los departamentos del país se puedan producir una gran diversidad de productos y que un mismo producto se produzca en varios departamentos.

De otra parte, Colombia tiene un número muy importante de personas que viven en las zonas rurales, 11.204.685, según las cifras del DANE para el 2012, y las cuales tienen en

²² Dicha disponibilidad es de cerca de 45.402 metros cúbicos per cápita año. Gracias a ello, el país se ubica por encima de regiones como Norte América, Europa, Asia, África SubSahara, y Medio Este.

las actividades agropecuarias su principal sustento de vida²³ (CRECE, 2006 y Perfetti, 2009). Aunque la agricultura constituye, entre los diferentes sectores económicos, el tercer generador de empleo -en el trimestre octubre-diciembre de 2012 el 18% de los ocupados estaban en las actividades agropecuarias-, infortunadamente, el subempleo²⁴ en el campo continúa siendo alto, 31% (DANE, 2013). Igual ocurre con la informalidad. Estos hechos ponen de presente que, no obstante la caída secular de la actividad agropecuaria en el PIB total y la pérdida progresiva de importancia de la misma en la vida económica y social del país, el campo colombiano cuenta con un recurso humano relativamente abundante que está en condiciones de soportar un crecimiento dinámico de la agricultura, al tiempo que se puede beneficiar del mismo en términos de generación de nuevos empleos.

A esto se agrega el hecho de que en la producción de bienes agropecuarios intervienen de manera importante los pequeños productores. Según Salgado (2004), a principios de la pasada década, los cultivos predominantemente campesinos ocupaban el 67,2 % del área agrícola y participaban con el 61 % del valor de la producción agrícola. Por su parte, el PNUD (2012) afirma que para 2008, los cultivos campesinos ocupaban el 75,9 % del área y el 66,3 % de la producción²⁵.

La presencia de los pequeños productores en las diversas actividades que hacen parte de la agricultura colombiana no sólo tiene importancia para el desarrollo económico del sector sino que ella tiene especial significancia en materia social, cultural, política y ambiental para el progreso del país.

²³ De acuerdo con información oficial, en el último trimestre del año 2012 la rama de agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca absorbió 64,4% de la población ocupada ubicada en la zona rural.

²⁴ El DANE presenta dos tipos de subempleo. El subjetivo, que se refiere al simple deseo manifestado por el trabajador de mejorar sus ingresos, el número de horas trabajadas o tener una labor más propia de sus personales competencias. El objetivo, que comprende a quienes tienen el deseo, pero además han hecho una gestión para materializar su aspiración y están en disposición de efectuar el cambio. Siendo esta última definición la citada en el presente documento.

²⁵ Dado que en Colombia no se cuenta con un Censo Agropecuario actualizado, la información sobre los pequeños productores y su producción varía según la fuente consultada. Para profundizar sobre aspectos relacionados con la producción de pequeños productores o campesinos, se sugiere al lector consultar el estudio de José Leibovich *et al.* que hace parte de esta publicación.

B. Oportunidades comerciales

Los mercados mundiales de bienes agropecuarios han sufrido grandes cambios, lo que significa la creación constante de nuevas e importantes oportunidades de producción y comercio para los productores del campo (Banco Mundial, 2007). De acuerdo con el Banco Mundial (2007), diversos factores, como el incremento en los ingresos, la mayor urbanización y un comercio más libre, explican el aumento acelerado que durante las últimas décadas se ha presentado en la demanda por los productos primarios y procesados de alto valor²⁶. Las nuevas oportunidades que se han generado y los nuevos mercados que se han creado para los distintos bienes agropecuarios se caracterizan por sus altas exigencias, como son los estrictos estándares de calidad e inocuidad, la entrega oportuna de las mercancías y las economías de escala (Banco Mundial, 2007).

De otra parte, las exportaciones agrícolas se han diversificado significativamente en las dos últimas décadas, particularmente hacia los productos frescos y procesados de alto valor. Por tal motivo, distintos productos agropecuarios y pesqueros, como las frutas y los vegetales frescos y procesados, los pescados y los productos de pescado, la carne, las nueces, las especias y la floricultura, representan alrededor del 47 por ciento de las exportaciones sectoriales de los países en desarrollo²⁷ (Banco Mundial, 2007). Los cambios en la composición de las exportaciones agropecuarias de los países en desarrollo han determinado, por ejemplo, que las solas exportaciones de frutas y hortalizas sean mayores a las exportaciones totales de los productos tropicales tradicionales, como el café y el cacao.

²⁶ Otra de las tendencias de los mercados agropecuarios es la diferenciación de algunos productos tradicionales, lo que abre alternativas de mercado para productos con mayor valor. Este es el caso, por ejemplo, de los denominados cafés especiales. Otros casos de diferenciación de productos tradicionales lo constituyen los productos orgánicos, los productos con denominación de origen o indicaciones geográficas, y los de Comercio Justo.

²⁷ Según Aksoy y Ng (2010), las hortalizas, los vegetales y las flores frescas constituyen casi el 20 por ciento de las exportaciones de los países en desarrollo. Los productos de las zonas templadas, como los granos, las carnes y la leche, representan el 30 por ciento de dichas exportaciones. Las exportaciones de bebidas y otros alimentos procesados constituyen el 25 por ciento. Finalmente, las de productos tropicales tradicionales, como el café, el cacao, el té, etc., sólo el 16 por ciento.

Al tiempo que se presentan todos estos cambios, el comercio mundial de bienes agropecuarios ha mostrado una importante dinámica de crecimiento. En particular, durante el período 2001- 2009, mientras el comercio total a nivel mundial creció a una tasa anual de 5,8 por ciento, el comercio agropecuario no sólo siguió la tendencia del comercio total sino que, además, creció a una tasa algo mayor, 6,8 por ciento²⁸.

Las cifras del comercio mundial agropecuario respecto al dinamismo y al tamaño de los mercados mundiales de los distintos productos agropecuarios indican, claramente, que las oportunidades comerciales que se presentan en dichos mercados son prometedoras pues los tamaños de los mismos son, para una gran cantidad de productos, de magnitudes importantes e, igualmente, su dinamismo a través del tiempo es alto. Dichas cifras ponen en evidencia que, gracias a los cambios y las transformaciones que han sufrido los mercados mundiales agropecuarios, éstos representan grandes oportunidades para diversos productos en los que Colombia tiene claras ventajas comparativas (Nash, 2011; Reina *et al.*, 2011 y Perfetti, 2011).

De esta forma, el impulso que la política agrícola le debería otorgar a los productos no tradicionales con potencial exportador no sólo sería, en razón a la capacidad competitiva que estos productos pueden exhibir en los mercados mundiales, una decisión eficaz en términos productivos y de penetración de mercados, sino que, dada la alta utilización de mano de obra que sus procesos productivos y de poscosecha conllevan y la presencia importante de pequeños productores en su producción, representaría una decisión política que enfrentaría de manera efectiva los problemas de subempleo, informalidad y pobreza que afectan al sector rural colombiano y que, hasta el presente, el enfoque de desarrollo y las políticas públicas no han podido resolver.

Respecto al mercado interno de bienes agropecuarios, en una publicación del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2001) se dice que, a partir de 1990, se han dado importantes transformaciones y desarrollos en el mercado nacional de alimentos y productos agroindustriales. Entre dichas transformaciones se encuentran: la dinamización de la

²⁸ Ver, Perfetti (2011) y Reina *et al.* (2011).

industria alimentaria; la creación de un mercado amplio y dinámico para la producción primaria; el ingreso al país de cadenas internacionales de supermercados que han impulsado la modernización y el desarrollo de los mercados de bienes agrícolas, especialmente de los no-transables; y el crecimiento y la diversificación del consumo interno promovidos por la expansión de la demanda agregada doméstica y la mayor facilidad de entrada de nuevos productos.

De otra parte, Kalmanovitz *et al.*, (2006) señalan que durante las últimas décadas la economía colombiana alcanzó un crecimiento del ingreso per cápita real que ha inducido un cambio en la composición de la demanda de alimentos, variando el consumo de productos agrícolas no procesados hacia los alimentos procesados de diferentes tipos de presentación. Esto se ha reflejado en el cambio en la composición de los productos alimenticios en la canasta de consumo con la que se elabora el IPC. En dicho cambio se destaca un crecimiento muy importante en el número de rubros de hortalizas, legumbres y frutas, y de carnes; un aumento en la participación, en valor, de las frutas, las hortalizas y las legumbres, así como las carnes; los cereales, por su parte, disminuyen su participación y ponderación.

Como se ve, las oportunidades comerciales de la agricultura colombiana son amplias y diversificadas. Ellas están tanto en el mercado interno como en el externo. Además, cubre un conjunto diverso de productos con diferentes grados de transformación. Todo esto, junto a la disponibilidad de tierra y otros recursos naturales, favorece un crecimiento dinámico y robusto del sector agropecuario, el cual, de disponerse de un adecuado marco de políticas sectoriales -productivas y sociales-, favorecería un desarrollo incluyente en el que, entre otras cosas, los hogares de los pequeños productores mejorarían sus niveles de ingresos y bienestar.

V. LA AGRICULTURA Y LA OCUPACIÓN DE LOS TERRITORIOS

Tradicionalmente, la agricultura ha sido un factor determinante de la ocupación y el desarrollo de los territorios rurales. Las transformaciones y las dinámicas de diverso orden que allí se dan tienen una alta relación con el tipo de desarrollo agropecuario que se ha

seguido. En este orden de ideas, en esta sección se revisa, desde una perspectiva histórica, la dinámica de la ocupación de los territorios en América Latina y en Colombia, asociada ésta a la evolución de la agricultura y las políticas públicas adoptadas.

Antes de abordar el análisis de las características y las fuerzas que determinan la ocupación de los territorios rurales, es pertinente hacer algunas precisiones acerca de lo que se entiende por territorio y por ocupación del mismo.

Según la definición del diccionario de la Real Academia Española (RAE, 2001), por territorio se entiende una porción de la superficie terrestre que pertenece a una nación, región o provincia, que depende conjuntamente de una estructura administrativa y jurídica, y sobre la cual se presenta un asentamiento o localización poblacional. La interacción de las condiciones naturales, como la diversidad ecológica y la geográfica, junto con procesos sociales, económicos y culturales de los habitantes, dan lugar a una ocupación del territorio²⁹.

En algunos casos, la ocupación del territorio no se planifica sino que, por el contrario, se da por medio de dinámicas espontáneas orientadas por grupos de interés o lógicas de mercado y las cuales generan desequilibrios en términos de la población, las actividades productivas, y la infraestructura, entre otros. Estos desequilibrios repercuten, en el largo plazo, en el deterioro de los recursos naturales, la exclusión social o el uso desordenado del suelo³⁰.

Una manera de contrarrestar estos desequilibrios es por medio del ordenamiento del territorio. Dicho ordenamiento constituye un proceso planificado y una política de Estado, de naturaleza técnica y administrativa, la cual está al servicio de la gestión ambiental y del desarrollo. Al definirse los medios y las líneas de acción apropiadas para alcanzar los

²⁹ Tomado de un documento publicado por la Organización Red Muqui, titulado “*Ordenamiento territorial: Una instrumento estratégico para el desarrollo*”. Para mayor información ver: http://www.muqui.org/adjuntos/ordenamiento_territorial.pdf

³⁰ *Ibidem*.

objetivos y las prioridades del desarrollo, se busca organizar y administrar la ocupación del espacio. Esto se hace en conformidad con las nociones de uso sostenible del suelo y de su viabilidad, basado en objetivos de bienestar social, calidad de vida y valoración del medio ambiente (Méndez, 1990 en Massiris, 2002).

Rodríguez *et al.*, (2001) argumentan que la evolución en la ocupación del territorio se ha originado por cambios en: la estructura productiva, en razón a la importancia creciente de la economía rural no agrícola, lo que no implica que la agricultura pierda su importancia estratégica; las dinámicas territoriales, especialmente en lo que tiene que ver con la dicotomía entre lo urbano y lo rural; la visión de lo ambiental, fundamentada en la preocupación por el deterioro de los recursos naturales; y la gobernabilidad, es decir, los cambios en los mecanismos tradicionales de intervención del Estado en el mundo rural y la evolución de nuevos esquemas que propician una mayor participación de los actores locales. Estos factores actúan como oportunidades para lograr un desarrollo rural más inclusivo y sostenible.

Teniendo en cuenta lo anterior, para efectos del presente documento la noción de ocupación del territorio que se emplea corresponde a la composición y el uso que se le da a la superficie terrestre, bien sea por medio de un proceso planificado o uno espontáneo, en el cual se desarrollan unas dinámicas productivas, sociales y poblacionales.

A. Análisis del contexto latinoamericano de la ocupación del territorio

El desarrollo de la agricultura en América Latina se ha constituido en un mecanismo de apropiación del territorio a través del cual se han configurado los espacios rurales y propiciado la conformación de las culturas, las sociedades y las instituciones. Por lo tanto, la evolución, recomposición y modernización de la agricultura permite delinear la historia de los países de la región (Sepúlveda *et al.*, 2003). La ganadería y los cereales en Argentina y Uruguay, y el café en Colombia y Costa Rica, constituyen, entre otros muchos casos, una evidencia de la influencia perdurable de la agricultura sobre el desarrollo, las relaciones comerciales y la conformación social y política de las naciones (Piñeiro, 2009).

Durante el siglo XX y lo corrido del siglo XXI, la sociedad y la economía rural latinoamericanas se han transformado drásticamente a consecuencia de las políticas estatales implementadas, como es el caso de las reformas agrarias o la liberalización del mercado, y de la creciente integración de la agricultura a la agroindustria global de alimentos (Kay, 1995). Estas transformaciones se han visto reflejadas en el desarrollo de unas dinámicas productivas, poblacionales y ambientales particulares.

Respecto a la capacidad transformadora de las políticas estatales, Echeverría *et al.*, (1999) describen la evolución de las reformas adelantadas por los gobiernos latinoamericanos durante el siglo XX y las que tuvieron importantes efectos sobre los sectores rurales en los distintos países de la región. Para esta descripción, los autores proponen una división en tres periodos: el Estado constructor -primeras tres décadas-, el Estado regulador -entre los años treinta y los setenta-, y el Estado desarrollista -abarca las reformas de las últimas dos décadas.

A comienzos del siglo XX, y con el propósito de promover el desarrollo económico, la intervención del Estado se concentró en la apropiación y la utilización de la tierra para fines productivos y en la formulación de un marco institucional básico³¹, siendo el sector agropecuario la principal fuente de recursos fiscales producto de las rentas aduaneras.

Como consecuencia de la crisis económica de 1929 y de sus graves repercusiones sobre las exportaciones agropecuarias de América Latina y, de contera, sobre el conjunto de las economías (Echeverría *et al.*, 1999), a partir de principios de la década de los años treinta los gobiernos latinoamericanos empezaron a intervenir, en mayor proporción, en las decisiones económicas. Con esto se le dio comienzo al período del Estado regulador.

Durante este período, además de establecerse, a través de la promoción de actividades alternativas a la producción agropecuaria tradicional, el marco para el desarrollo del aparato productivo nacional, se comenzó a regular el funcionamiento de los mercados con el fin de atenuar los efectos negativos de los ciclos económicos (Echeverría *et al.*,

³¹ Entre este marco institucional básico sobresale la legislación en materia comercial y civil, las políticas de infraestructura y de servicios públicos, y el régimen fiscal y monetario.

1999). Bajo este contexto, se comenzó a valorizar el papel de los mercados internos en las estrategias de desarrollo.

A partir de la década de los años treinta, y más intensamente en la década de los años cuarenta, la mayoría de los países de América Latina iniciaron la implementación de una estrategia fundamentada en el desarrollo del sector industrial. Ello se llevó a cabo a través de un conjunto de instrumentos de política económica como fueron el desarrollo tecnológico, los subsidios al capital y la protección arancelaria. Adicionalmente, se le asignó al Estado un papel central en la distribución de los recursos (Piñeiro, 2000) y una fuerte participación en la producción de bienes y servicios. Durante este período, el papel del sector agropecuario en la estrategia de sustitución de importaciones fue el de constituirse como generador de recursos externos hasta que el sector industrial madurara y adquiriera competitividad internacional (Echeverría *et al.*, 1999). Esto le dio un gran impulso a las agriculturas de los países y, por ende, impactó la ocupación de los territorios rurales.

Pérez (2004) expone que, en casi toda Latinoamérica, uno de los resultados del modelo de industrialización fue la conformación de grandes concentraciones urbanas³² alimentadas por la migración masiva del campo a las ciudades. Este fue un proceso que se desarrolló de manera rápida y con poca planificación y que, si bien ha traído consigo consecuencias negativas materializadas en desigualdades sociales y económicas, sentó las bases de la transformación de la región y de la irrupción de la sociedad latinoamericana que conocemos hoy en día (Piñeiro, 2000).

En las décadas siguientes a la mitad del siglo XX, como lo muestran Echeverría *et al.*, (1999), la intervención del Estado se enfocó en la seguridad nacional, la seguridad alimentaria y la justicia redistributiva. Adicional a la regulación que se venía ejerciendo des-

³² Berdegué *et al.*, (2011) afirma que en la gran mayoría del territorio rural en América Latina mantiene relaciones con centros urbanos para poder desarrollar una serie de dinámicas que conducen a un crecimiento con mayor inclusión social, aunque no necesariamente con mayor sostenibilidad. Los autores exponen que no es la ubicación física de las ciudades dentro de los límites del territorio lo importante para dichas dinámicas, sino la existencia de relaciones entre la ciudad y su entorno rural, puesto que la presencia de éstas generan consumo, ahorro e inversión de una mayor parte de los excedentes generados en el territorio a su alrededor.

de décadas pasadas, se actuó sobre el comercio exterior e interior, los monopolios de importación, las políticas salariales, el financiamiento, las inversiones y hasta en los aspectos relacionados con la investigación y la asistencia al desarrollo. En resumen, se trataba de un sector público que administraba un número importante de instrumentos de política capaces de afectar el comercio, la producción y la distribución del ingreso entre distintos grupos económicos adentro de la sociedad y, en especial, entre la ciudad y el campo.

Como elemento adicional, durante este período muchos gobiernos empezaron a implementar reformas agrarias que, como menciona Kay (1995), dejaron como legado la modernización del sistema de la hacienda y su transformación en una explotación agrícola capitalista. Esto implicó dejar atrás el modelo de explotación de la tierra latifundista, en el que la propiedad colectiva o comunal de ésta ya no es el principal núcleo territorial, social y político de la organización campesina, sino que, por el contrario, cada vez se fortalece más la noción de la empresa individual o colectiva, que incorpora, tanto productores privados pequeños como campesinos (Ávila, 1999).

Berdegú *et al.*, (2011) exponen que no es un común denominador en América Latina los territorios que tuvieron una historia de una distribución equitativa de la tierra basada en la forma como se dio la ocupación de dichos territorios. Por el contrario, fue después de la implementación de las reformas agrarias que se facilitó el desarrollo inclusivo. Por lo tanto, no es del todo sorprendente que, en diferentes territorios de la región, los sectores sociales subordinados hayan tenido dificultades para capitalizar oportunidades históricas derivadas de cambios institucionales originadas fuera del territorio en el que estos se encuentran.

Durante la década de los ochenta, la estrategia de sustitución de importaciones entró en una crisis final y los países debieron implementar una profunda reforma económica centrada en la apertura comercial y en una mayor disciplina monetaria y fiscal (Piñeiro, 2000). Este período de reformas, que abarca las últimas dos décadas del siglo XX, obligó a los gobiernos latinoamericanos a replantear la institucionalidad no solo del sector agropecuario sino de todo el ámbito rural, además de incluir una dimensión de la gestión ambiental (Echeverría *et al.*, 1999). Por lo tanto, las políticas de ajuste estructural forzaron a la agricultura de la región a acomodarse a las nuevas condiciones de apertura

comercial, conllevando variaciones en la estructura productiva, asuntos que afectaron la ocupación de los territorios rurales y las dinámicas al interior de los mismos.

Las reformas llevadas a cabo a finales del siglo XX se concentraron en restituir el papel de los mercados como mecanismo de asignación de recursos y en hacer los ajustes o los cambios necesarios en los marcos institucionales para que éstos pudieran responder a los atributos de calidad y competencia (Echeverría *et al.*, 1999). En este contexto, Martínez (2001) plantea que las reformas implementadas durante esta época dieron inicio a los procesos neoliberales que se caracterizan por la descentralización en aspectos administrativos que buscan abrir las puertas a la privatización, la desregulación de la economía y la reducción de las funciones del Estado. Además, estos incluían un enfoque con miras a la globalización de la economía.

Ávila (1999) sostiene que la implementación de las políticas neoliberales han transformado las pautas de comportamiento de los actores sociales con respecto a la utilización de sus territorios y destaca que esto es consecuencia de las tendencias del desarrollo económico internacional. Dicho desarrollo se ha traducido en modificaciones en la organización y la estructuración de los territorios, así como en las normas o las conductas de los agentes sociales que allí desarrollan su cotidianidad. Esto ha representado cambios en la propiedad de la tierra y en la participación de los actores sociales en el proceso productivo.

Paralelamente, la globalización le ha significado a la agroindustria latinoamericana un cambio en la estructura de la producción de alimentos básicos, al tiempo que ha facilitado la penetración de nuevas exportaciones provenientes de la región, como el sorgo y la soja. Además, los avances tecnológicos en materia de almacenaje, procesamiento, transporte, organización industrial y comunicaciones han permitido aprovechar las diferencias climáticas de la región (Kay, 1995). En este sentido, Echeverri *et al.*, (2010) plantean que los avances en infraestructura, especialmente en vías y comunicaciones, han creado espacios geográficos de interacción que han facilitado los intercambios comerciales y han conectado los mercados locales, nacionales y regionales.

Esto ha tenido dos implicaciones importantes. Por un lado, la sustitución de cultivos y el cambio en la canasta de producción, asunto este que a su vez afectó la estructura social

rural en Latinoamérica. Por el otro, la apropiación de nuevos territorios a través de la expansión de la frontera agrícola. Esta expansión se llevó a cabo en donde antes se encontraba la selva tropical y natural, lo que ha afectado negativamente el medio ambiente de estos territorios (Ávila, 1999).

Adicionalmente, la ubicación geográfica de las actividades agrícolas productivas en los territorios latinoamericanos ha dado lugar, a través de las demandas de un conjunto de bienes y servicios no agrícolas, al surgimiento de otras actividades económicas no relacionadas directamente con la agricultura pero sí con las poblaciones vinculadas a la explotación agrícola. Estas actividades, a su vez, requieren de mano de obra, convirtiéndose así en una nueva fuente de generación de ingresos en el sector rural. De esta forma, en los territorios rurales de la región se ha venido conformando un panorama multisectorial que ha llevado a que el concepto de desarrollo rural trascienda más allá del desarrollo agrícola propiamente dicho (Sepúlveda *et al.*, 2003).

A pesar de los desarrollos que se han venido dando en el sector rural, bien sea a través de la actividad agrícola o de las no agrícolas, el fenómeno de los altos niveles de pobreza en el sector sigue siendo una constante en América Latina. Según Piñeiro (2000), la pobreza rural es resultado de la falta de acceso a la propiedad de activos productivos³³ y la insuficiencia de oportunidades para la generación de ingresos, la cual se acrecienta con las deficientes condiciones de vida que surgen de la escasa infraestructura de comunicaciones, salud y educación que, generalmente, hay en el medio rural de la región.

De acuerdo con lo anterior, Berdegú *et al.*, (2011) afirma que el grado de diversificación de la economía, reflejado en la existencia de encadenamientos intersectoriales localizados en los territorios, y la diversidad en los tipos de empresas (según tamaño y la participación del capital local o extraterritorial), dan lugar a mayores opciones para construir dinámicas de crecimiento con inclusión social.

³³ La inequidad en América Latina no solo puede centrarse en aspectos sociales y económicos, ésta también se ve en los altos índices de concentración de la tierra. Según Pérez (2004), Paraguay, Chile, México, Argentina, Brasil, Costa Rica, El Salvador, Panamá, Perú y Venezuela tienen unos índices ubicados entre 0,80 y más de 0,90. Por su parte, en Honduras, Colombia, Jamaica, Puerto Rico, República Dominicana y Uruguay se encuentran entre 0,66 y 0,80.

B. La ocupación de los territorios rurales en Colombia

Como se ha dicho, el territorio colombiano se caracteriza por estar ubicado en la franja de clima tropical, su geografía es variada y las temperaturas, que están determinadas por la altitud y los correspondientes patrones climáticos, son relativamente uniformes a lo largo del año. Todo esto posibilita una producción agropecuaria variada a lo largo y ancho del territorio³⁴ (Jaramillo, 2002).

Desde la época de la Colonia, en Colombia la distribución de la tierra por parte del Estado se basó en la asignación de baldíos. Esto se hizo con el propósito de aliviar las tensiones entre grandes terratenientes y colonos, debido a la escasez de tierras en el interior de la frontera agrícola (Ibáñez *et al.*, 2011). En consecuencia, unos de los procesos sobresalientes del siglo XIX fue la expansión de la frontera agrícola, en el que la población se esparció hacia los valles y las vertientes interandinas, modificándose la distribución de la población rural en el territorio nacional y expandiéndose el área agrícola en zonas que antes eran inhóspitas (Melo, 2007).

Según Melo (2007), durante la segunda mitad del siglo XIX la ganadería se extendió de manera importante en varias regiones del país, como Antioquia, la hoya del Alto Magdalena, las llanuras de la Costa Atlántica (Bolívar y Sinú), el Valle del Cauca y Cundinamarca. Esto supuso que, entre 1850 y 1882, se registrara un crecimiento del 133% del hato ganadero³⁵. Por su parte, el maíz era utilizado como un cultivo de transición en las zonas de colonización y se empleaba antes de la siembra de pastos para la ganadería. En Antioquia era intercalado con cultivos de frijol. Por su parte, en la altiplanicie del sur y el oriente del país la producción agrícola se concentraba en la papa, la cual era cultivada de manera tradicional, sin emplear arado.

³⁴ No obstante, las características climáticas de la zona tropical representan una amenaza en cuanto a la incidencia de plagas y enfermedades, así como por una mayor variabilidad del régimen de lluvias, lo que se traduce en riesgos para las cosechas y la vida de los animales.

³⁵ Melo (2007) señala que la Comisión Corográfica calculó que, en 1850, en el país habían 900.000 cabezas de ganado. En 1882, según cálculos de Alberto Parto, el hato nacional disponía de 2.096.000 cabezas.

Hacia 1870, el cultivo del café estaba en plena expansión en Cundinamarca y los Santanderes, en donde se producía el 80% de la producción nacional. Por su parte, la caña de azúcar se expandía en Cundinamarca y la región del Tequendama. Durante esta época, en el Valle del Cauca la caña era un cultivo secundario, pero la implementación de nuevas tecnologías, como los molinos modernos y el uso de la fuerza hidráulica, sentaron las bases para que, en el siglo XX, se diera la transformación de su producción. A pesar del avance en diferentes cultivos, durante el siglo XIX la producción agropecuaria, con excepción de la ganadería, no registró un comportamiento dinámico. Esto se debió, principalmente, a la presencia de plagas y al uso de técnicas rudimentarias y poco productivas (Melo, 2007).

A principio del siglo XX, el desarrollo industrial, las transformaciones técnicas y el proceso de urbanización impulsaron la expansión de cultivos como el café, el algodón, la caña de azúcar, el arroz y el trigo. El desarrollo ganadero continuó con su crecimiento amparado en las concesiones de tierras públicas. Entre 1910 y 1925 el área total cultivada en el país aumentó de manera importante al pasar de 920.000 hectáreas a 1.471.000 hectáreas, representando un incremento del 59.8%, producto del crecimiento del área dedicada a cultivos tanto de exportación como para el consumo urbano y rural³⁶ (Bejarano, 2007).

Como lo muestra Bejarano (2007), el hecho decisivo de las primeras décadas del siglo XX fue, sin duda, la expansión de la economía cafetera en el occidente del país, la cual se basó en la pequeña producción parcelaria, fenómeno que representó nuevas formas de organización social y productiva en los territorios rurales. Esto contrastaba con el sistema de haciendas sobre la cual se había desarrollado, en las últimas décadas del siglo XIX, la producción del grano en algunas zonas de Antioquia, Cundinamarca y los Santanderes. Por su parte, con la ampliación y la modernización de diferentes ingenios, así como la implementación de nuevos métodos de cultivos, cuidados agronómicos, riego, etc., la caña de azúcar experimentó en el Valle de Cauca una rápida expansión.

³⁶ Según Bejarano (1987), el área dedicada a cultivos de exportación pasó de 139.000 a 395.000 hectáreas, los productos para consumo urbano se incrementaron de 92.000 a 152.000 hectáreas y los de consumo rural de 680.000 a 925.000 hectáreas.

De otra parte, el arroz comenzaba a expandirse en el Tolima, cuyas llanuras permitían la incorporación de maquinaria agrícola. El algodón, escudado en políticas arancelarias, logró prosperar en los departamentos de Atlántico, Bolívar y Magdalena -en 1924 estos departamentos producían el 70% del algodón en rama del país- y en menor proporción en Boyacá y Santander. Algo similar ocurrió con el trigo que, amparado casi siempre por altos niveles de protección e incluso por prohibiciones a la importación de harina, se empezó a cultivar principalmente en la Sabana de Bogotá y en Boyacá (Bejarano, 2007).

A pesar de los cambios que se dieron durante las primeras décadas del siglo XX en el sector agrícola colombiano y el desarrollo exitoso del sector exportador con base en la economía cafetera (Ocampo, 2007), el crecimiento económico y la inversión en obras públicas generaron cambios en la estructura social del país. El incipiente desarrollo industrial y el empleo de mano de obra para la construcción de obras públicas acentuaron los flujos migratorios del sector rural a las zonas urbanas, con lo cual se dio inicio a una diferenciación importante entre los salarios de las actividades agrícolas y no agrícolas (Bejarano, 2007).

Por lo tanto, de acuerdo con Leibovich *et al.*, (2010), buena parte del siglo XX, en particular durante la primera mitad de este, el desarrollo económico de Colombia estuvo íntimamente ligado a la evolución del sector agrícola, al constituirse en la principal fuente de divisas del país y al ser el eje central de las dinámicas regionales. Sin embargo, en la segunda mitad de dicho siglo, el desarrollo industrial experimentado, además de conllevar un cambio en el papel de la agricultura en la economía, impulsó un importante proceso de modernización y transformación de las actividades agropecuarias (Leibovich *et al.*, 2010).

Ocampo *et al.*, (2007) argumentan que los cambios en la composición de la actividad económica también se reflejaron en la estructura del empleo, principalmente en un descenso de la población empleada en actividades primarias (incluyendo la minería), la cual pasó de un 62% en 1938 a un 35% en 1978. Por su parte, durante en el mismo periodo, el sector secundario (construcción e industria) elevó su participación en el empleo del 17% al 22% y el sector servicios tuvo un incremento de 22 puntos porcentuales (siendo en 1938 de 21% y en 1978 de 43%).

De todas formas, la agricultura continuó su expansión. Así, el arroz también se cultivó en Córdoba y Cesar, y avanzó de manera amplia y notoria en el piedemonte llanero y en

Casanare. El algodón fue pionero en la civilización agraria en algunos departamentos, como Cesar, Córdoba y Meta (PNUD, 2011).

Paralelamente, se dio el avance de los cultivos permanentes diferentes a café, entre los que sobresalen el banano y la palma de aceite. Respecto al primero, a pesar de que desde los inicios del siglo XX se cultivaba en el departamento del Magdalena, hacia 1960 empezaron las siembras en el Urabá Antioqueño. En cuanto a la palma africana, en un inicio se tuvieron siembras en Caquetá, Nariño, Urabá y Valle, para terminar como cultivo clave en otras zonas como el Bajo y Medio Magdalena y en el oriente del país. De los avances registrados en los cultivos permanentes vale la pena resaltar el hecho de que los agricultores con mayor capacidad de inversión se han ido dedicando a productos tropicales con claras ventajas comparativas (PNUD, 2011).

En cuanto a la actividad pecuaria, ésta no sólo cubre la ganadería bovina. Existe, además, una inversión importante en la avicultura la cual se caracteriza por sus importantes eslabonamientos agroindustriales y su capacidad de generar empleo. La industria avícola comenzó su desarrollo a partir de la década de los años sesenta del siglo pasado (Ruiz, 2007).

A finales del siglo XX, la agricultura colombiana se vio fuertemente afectada por la apertura económica adelantada durante la década de los noventa, la apreciación de la tasa de cambio y los fuertes cambios en los precios relativos registrados en los mercados internacionales (Jaramillo, 2002).

Según Salinas (2012), en un estudio para la FAO, *“en el período 2002-2009 se incrementó la concentración de la tierra al amparo de políticas gubernamentales que estimulaban la inversión privada en la explotación de los recursos mineros y energéticos, de una parte, y la producción de agrocombustibles, cultivos de alimentos como maíz y soya, y forestales, de la otra”*³⁷.

³⁷ De acuerdo con Salinas (2012), gran parte de los departamentos con mayor concentración de tierra coinciden con los más afectados por el desplazamiento y con los que son objeto de grandes proyectos de desarrollo minero (La Guajira, Cesar-centro, Caquetá, y Putumayo), agroindustriales para biocombustibles (Cesar-sur, Valle y Nariño), agroforestales (Sur de Bolívar, Valle del Cauca y Córdoba), y todos los anteriores (Meta y Vichada).

Según las cifras del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR)³⁸, en el año 2011 la superficie agrícola del país ascendió a 4,9 millones de hectáreas. Un poco más de la mitad de ésta se dedicó a la siembra de cultivos permanentes (60%) y el resto al establecimiento de cultivos de carácter transitorios (33%) y forestales (7%). En dicho año, la producción agrícola alcanzó los 25,1 millones de toneladas, de las cuales el 66% correspondió a la producción agrícola permanente y el 34% restante a la de los cultivos de ciclo corto³⁹. Adicionalmente, el país tiene una notoria subutilización del potencial forestal, pues utiliza, en explotaciones comerciales y bosques nativos dentro de la frontera agropecuaria, un total de 7,4 millones de hectáreas, mientras el potencial estimado está entre 16 y 25 millones de hectáreas para explotaciones comerciales (PNUD, 2011).

Como se ha visto, el desarrollo de la agricultura ha estado íntimamente ligado al devenir y las dinámicas de los territorios rurales tanto en Latinoamérica como en Colombia. Dicho desarrollo ha estado fuertemente influenciado por las políticas, tanto las generales como las sectoriales. La respuesta de la iniciativa privada a los incentivos generados por dichas políticas así como a las condiciones de los territorios, determinó la forma como se dio la ocupación de éstos, ocupación que, como se verá en la siguiente sección, ha tenido importantes implicaciones en el desarrollo de los propios territorios y en las condiciones de vida de sus pobladores.

VI. LA AGRICULTURA Y LA INICIATIVA PRIVADA EN LA OCUPACIÓN DE LOS TERRITORIOS RURALES EN COLOMBIA

La segunda mitad del siglo XX marcó el comienzo de la modernización de la agricultura colombiana no tradicional, proceso que se caracterizó por la intensificación del uso de maquinaria para las faenas del campo, la implementación de nuevas tecnologías y el establecimiento de pautas de organización empresarial con miras al mercado internacional y el abastecimiento de materias primas para la industria nacional (SAC, 2009).

³⁸ Información tomada de: http://www.minagricultura.gov.co/archivos/ministro_jc_restrepo_tierras_2.pdf en febrero de 2013.

³⁹ Información tomada del Anuario Estadístico del Sector Agropecuario (2011).

Según Bejarano (2007), una de las características importantes de este proceso fue la expansión del área sembrada de los cultivos comerciales y de plantación que, en esencia, hoy en día conforman el núcleo de la agricultura empresarial. Este proceso se dio gracias a: la modernización de cultivos con alguna nivel de tradición, como la caña de azúcar para refinación, el banano de exportación, el arroz y el algodón; la introducción de nuevos productos comerciales, como la palma africana, el sorgo y la soya; y el desarrollo de cultivos no tradicionales, como las flores de exportación, las frutas y las hortalizas.

En este orden de ideas, el objetivo de esta sección es presentar⁴⁰ algunos casos en los cuales la actividad privada ha aportado de manera significativa, a través del desarrollo de diferentes productos agrícolas, a la ocupación y el desarrollo de los territorios rurales del país. Dicho aporte ha significado no sólo la transformación productiva del suelo y de otros recursos naturales, sino que también ha generado importantes dinámicas económicas que, a través de la generación de empleo, la formalización laboral, el desarrollo social- como el acceso a la educación y la salud-, han afectado de manera positiva las condiciones de vida de las personas y los hogares que habitan dichos territorios.

Un primer caso importante de análisis corresponde al cultivo del café que, muy especialmente, durante la segunda mitad del siglo XIX y hasta 1930 se destacó por su transcendental papel en el desarrollo económico del país, el cual se centró en su aporte a la acumulación de capital y a la ampliación del mercado nacional (Bejarano, 2007). De acuerdo con Junguito *et al.* (1991), el proceso de desarrollo del cultivo no obedeció a un impulso en la inversión estatal o extranjera sino, por el contrario, a iniciativas privadas nacionales que incorporaron, al proceso productivo del cultivo, recursos subutilizados, como la tierra y la mano de obra.

A medida que se fue ampliando la participación del café en el sector externo, se extendió el área sembrada, trayendo consigo aumentos en la demanda de la mano de obra y, a su

⁴⁰ La definición de los casos a presentar se soporta en el interés de mostrar situaciones diferentes respecto al tipo de cultivo o actividad, condiciones agroecológicas donde se lleva a cabo la producción, y disponibilidad de estudios que ilustren de manera adecuada los asuntos que se quieren tratar.

vez, incrementos en los ingresos. Esto significó que aumentara la capacidad de compra de diferentes grupos de la población que vivían en las zonas cafeteras. Todo lo anterior generó un ambiente propicio para el surgimiento de los ferrocarriles, los bancos y las diferentes empresas del sector industrial (Junguito *et al.*, 1991).

Otro de los aportes importantes del café al desarrollo del país y de las zonas cafeteras fue su contribución a la estabilidad política de la nación, ya que redistribuyó los beneficios del desarrollo entre diversas zonas geográficas del país independientemente del partido político dominante. Además, les dio una importante participación a los representantes de las zonas rurales frente a los voceros de los centros urbanos (Junguito *et al.*, 1991).

Por otro lado, como se mencionó previamente, después de una primera etapa del cultivo de la caña de azúcar en la cual los ingenios pioneros se establecieron como pequeñas fábricas instaladas en las haciendas, en la década de los sesenta del siglo XX comenzó un desarrollo dinámico basado en la inversión en tecnología y en adecuación de tierras, con la cual la industria azucarera agrupó fuerzas para ampliar su participación en el mercado nacional e internacional (Fernández (1989) en Kalmanovitz *et al.*, 2006).

Según la CEPAL⁴¹ (2002), desde principios del siglo XX⁴² surgió en el Valle del Cauca un clúster o conglomerado productivo en torno a la caña de azúcar compuesto por cientos de empresas dedicadas a una gran variedad de productos y servicios, y las cuales constituyen la columna vertebral del desarrollo económico y social de dicha región. Por su parte, Arbeláez *et al.* (2010) identifican y cuantifican los impactos socioeconómicos generados por la actividad azucarera en la economía colombiana y en la regional del valle geográfico del río Cauca.

⁴¹ El documento fue preparado por el Centro Nacional de Productividad (CNP), Colombia, coordinado por Felipe Millán para la Unidad de Desarrollo Industrial y Tecnológico de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial, en el marco del Proyecto “Clusters en torno a recursos naturales”, implementado por la CEPAL y la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), con apoyo del Gobierno de la República Federal de Alemania.

⁴² En el documento de la CEPAL (2000) se expone que a lo largo del siglo XX se llevaron a cabo cuatro fases de desarrollo del clúster: el inicio (1900-1925); el crecimiento (1926-1958); la integración (1959-1990); y la internacionalización (1991 a la fecha).

La CEPAL (2002), al estudiar las actividades que se llevaron a cabo alrededor de la industria azucarera durante la década de los noventa del siglo XX, concluye que el aprovechamiento de la sinergia entre la región y los clústeres se aprecia en la creación de instituciones regionales como: la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC), la Corporación Financiera del Valle, la Corporación para el cuidado de las cuencas hidrográficas (Corpocuenca), la Universidad del Valle, Cenicaña, y la administración por concesión del puerto marítimo de Buenaventura a cargo de una sociedad formada por empresarios e instituciones regionales.

De igual manera se argumenta que la industria azucarera llevó a cabo su compromiso de hacer de la misma una actividad ambientalmente sostenible y se resalta la rapidez con la cual se alcanzaron resultados importantes en materia ambiental. Esto responde a: la producción limpia tanto en el cultivo como en los procesos productivos; la producción cero emisiones en el conjunto de actividades que utilizan los recursos de la industria; el uso de los residuos de la producción de azúcar como insumos de nuevos procesos de valor agregado; la desaparición de las quemadas; y la configuración de un sistema de producción biotecnológica (CEPAL, 2002).

Adicionalmente, los resultados del estudio de Arbeláez *et al.* (2010) dan evidencia de los aportes positivos del sector cañicultor en dos importantes aspectos: la contribución de los ingenios a la economía colombiana y el impacto socioeconómico del sector azucarero en el área de influencia de los ingenios.

Respecto a lo primero, en términos generales se resalta que, en el año 2007, por cada peso de producción de los ingenios, se inyectaron a la economía en su conjunto un total de 10,5 pesos, mientras que por cada peso de valor agregado generado por dicha industria, en la economía se produjeron 3,9 pesos de valor agregado.

En cuanto al segundo aspecto, los autores encontraron evidencia estadística de que en los municipios en donde el sector azucarero hace presencia se tienen mejores indicadores socioeconómicos en comparación con otros municipios agrícolas del país (no azucareros) y con el promedio nacional. En efecto, los municipios cañicultores exhiben mejores índices sociales que los municipios de los demás sectores agrícolas representativos

del país en aspectos como: un mayor índice de calidad de vida o un menor indicador de necesidades básicas insatisfechas; una mayor tasa de alfabetismo; una mayor tasa de asistencia escolar; más años de escolaridad; y menores tasas de mortalidad y morbilidad (Arbeláez *et al.*, 2010).

De otra parte, durante la segunda mitad del siglo XX se fueron consolidando, en otras regiones del país, nuevos cultivos de plantación, como la palma africana y la producción de flores de exportación. Además, productos como el banano de exportación y la caña de azúcar, que si bien tenían una larga tradición productiva dentro de la oferta nacional, empezaron a tener, en las últimas décadas del siglo XX, una mayor participación en dicha oferta (Kalmanovitz *et al.*, 2006).

En este orden de ideas, el análisis de la expansión del cultivo de la palma africana cobra importancia pues si bien la expansión inicial de este cultivo obedeció a una política de Estado⁴³ que buscaba sustituir importaciones de aceites vegetales, como lo exponen Kalmanovitz *et al.*, (2006), con el pasar de los años “*se ha convertido en una actividad agroindustrial muy dinámica que, orientada al desarrollo económico y social sostenible para las comunidades rurales, impulsa la creación de empresas, genera empleo permanente, provee divisas con la producción que se exporta, es amigable con el medio ambiente por la preservación de los ecosistemas y protección de los recursos hídricos*” (Aguilera, 2002).

Según un estudio realizado por Olivera *et al.*, (2011) en el que se hace una caracterización del empleo del sector palmicultor, se encontró evidencia estadística de que trabajar en el sector mejora la calidad de vida de los hogares involucrados. Asimismo, se muestra que existe una percepción positiva en cuanto a la generación de empleo en las zonas en las que hay presencia del sector, debido a que las condiciones laborales de los empleados, incluso los temporales, son las adecuadas para tener un nivel de vida satisfactorio, pues cumplen con todas las reglamentaciones laborales vigentes.

⁴³ El Estado continúa estimulando el cultivo de la palma de acuerdo con lo consignado en el Conpes 3477 de 2007 y el Conpes 3510 de 2008.

En dicho estudio se argumenta que el desarrollo del sector palmicultor ha facilitado que los empleados se bancaricen, debido a que los mecanismos de pagos salariales exigen la apertura de cuentas bancarias, conllevando en un futuro el acceso a créditos en el sector financiero formal (Olivera *et al.*, 2011).

En cuanto al impacto ambiental que este sector ha tenido, en el estudio citado se muestra que a pesar de que en los primeros años de instalación de las empresas palmeras se evidenció un deterioro ambiental, a medida que pasaron los años, éstas empezaron a implementar nuevas prácticas y tecnologías en pro de la preservación del medio ambiente, como son, por ejemplo, el uso de compuestos biológicos para la fertilización y el control de enfermedades. Igualmente, se han apropiado nuevas tecnologías que permiten aprovechar los residuos y mejorar su disposición (Olivera *et al.*, 2011).

Complementariamente, Aguilera (2002) afirma que el desarrollo rural se puede lograr mediante alianzas productivas y sociales que involucren al Estado, al sector privado y a los productores y las cuales integren toda una cadena productiva de la palma, es decir, siembras, plantas extractoras y plantas refinadoras de aceites comestibles. En el país se tienen diversos tipos de alianzas en el cultivo de la palma.

El último caso de análisis corresponde al surgimiento del cultivo de las flores de exportación en Colombia, el cual se considera un caso exitoso porque ha posicionado al país como el segundo exportador mundial de estos productos, lo que, a su vez, se ha traducido en una importante fuente de divisas y empleo. En efecto, para el año 2005 esta actividad generó cerca de 95.000 empleos, siendo el 60% de los mismos ocupado por mujeres, y 80.000 empleos indirectos. Esta actividad representa el 4,5% del empleo agrícola del país (Arbeláez *et al.*, 2012). Adicionalmente, el gremio floricultor ha adelantado programas ambientales y sociales en las zonas en donde hace presencia⁴⁴.

⁴⁴ En 1996, Asocolflores creó el programa Florverde, que tiene como objetivo garantizar altos estándares de calidad ambiental y social, por medio de la conservación del agua, la instalación de sistemas de riego y la capacitación de los agricultores. También se tienen otras actividades para los empleados del sector y sus familias como son la implementación de jornadas de salud, el refuerzo escolar y los hogares comunitarios (SAC, 2009).

VII. EVALUACIÓN DEL CONCEPTO “DESARROLLO RURAL CON ENFOQUE TERRITORIAL”

Aunque tradicionalmente la ruralidad se ha entendido como aquello que no cabe dentro de la definición de lo urbano y en donde lo rural se asimila a lo agrícola y viceversa, la creciente complejidad de las economías hizo evidente la necesidad de una nueva definición de ruralidad y, por tanto, de desarrollo rural, la cual abarca, además de los avances en la agricultura, los desarrollos rurales no agrícolas⁴⁵ (Dirven *et al.*, 2011).

En esta nueva definición de ruralidad, como lo exponen Ellis *et al.*, (2001), es necesario que, además de la agricultura, se incluya “*todo un conjunto de otras actividades actuales y potenciales, rurales y no rurales, [...], sin darle una preferencia excesiva a la agricultura como la única solución a la pobreza rural*”. De hecho, a finales del siglo XX, los avances rurales no agrícolas fueron tan importantes que para poder tener políticas de desarrollo eficientes y óptimas se hizo necesario tener en cuenta los diferentes subsectores (junto con sus interacciones) y la multiplicidad de métodos de subsistencia que estaban presentes en el sector rural (Sepúlveda *et al.*, 2003). Algunos ejemplos de dichos subsectores son el desarrollo de las actividades agroindustriales, la pesca, la elaboración de artesanías, el turismo y las explotaciones mineras.

Ahora bien, a partir de esta nueva definición de ruralidad se puede derivar un concepto de desarrollo rural que considera las políticas y los programas implementados en pro de una transformación productiva e institucional enfocados hacia la eliminación de la pobreza y la inequidad en el sector. Para esto, Schejtman (2010) propone un conjunto de cinco vectores que corresponden a una reformulación estratégica del desarrollo rural. Estos vectores son: el social, el sectorial, el temporal, el institucional y el espacial⁴⁶.

Basados en estos cinco puntos, Schetjman (2010) y Sepúlveda *et al.*, (2003) proponen los siguientes criterios para establecer las condiciones de un adecuado desarrollo rural con

⁴⁵ De hecho, Klein (1992) mostró que, en 1980, casi una cuarta parte de los empleos rurales en América Latina no eran agrícolas.

enfoque territorial: resaltar la relación que existe entre lo urbano y lo rural para poder constituir el territorio de manera adecuada; recalcar que lo rural es más que lo agrícola, lo cual se expresa por medio de las interacciones entre los subsectores presentes en cada territorio; y, para poder llevar a cabo lo anterior, se debe establecer una arquitectura institucional que permita llevar a cabo los proyectos adecuadamente.

Sin embargo, esta definición de desarrollo rural con enfoque territorial no es una idea propia de estos autores. Por el contrario, ésta surgió de la teorización de algunas ideas implementadas en Europa desde mediados del siglo XX hasta comienzos del siglo XXI, las cuales están documentadas en Sepúlveda *et al.*, (2003) y de las que a continuación se hace un breve recuento.

Previo a 1968, el concepto de ruralidad no hacía parte de las políticas europeas. Sin embargo, esto cambió con el surgimiento del Plan *Mansholt*, el cual proponía un relanzamiento de una política agrícola estructural y, además, introducía una discriminación geográfica, con el objetivo de focalizar los recursos hacia las áreas menos favorecidas. Dentro de los conceptos planteados, también se promovía una modernización de la agricultura en general, una transformación de la explotación agrícola en una estructura empresarial cualificada y una reducción en la fuerza de trabajo empleada en el sector (Delgado, 2001 en Sepúlveda *et al.*, 2003).

El siguiente período de evolución del desarrollo rural en Europa comprende el período entre 1968 y 1988. Durante este tiempo se originaron algunas directrices a partir del Plan *Mansholt* y se introdujo, por primera vez, un objetivo que va más allá de la función

⁴⁶ El vector social corresponde a la concientización de que los habitantes del campo no necesariamente son familias en función de la producción agrícola. Ello en razón a que no todos los ingresos de las familias provienen de la actividad agrícola. El vector sectorial explora el vínculo y la articulación que tienen la actividad agrícola, la industria y los servicios, que influyen en el desarrollo del sector rural. El vector temporal corresponde a la duración de un proyecto y el tiempo esperado para obtener los resultados programados. El vector institucional establece que las condiciones presentes del sector rural requieren de una intervención más fuerte del Estado como institución orientadora, en la forma de alianzas público-privadas. Finalmente, el vector espacial revela el vínculo que les permite a las agendas políticas y de investigación asimilar la relación existente entre la economía rural y la economía urbana. (Schetjman, 2010 y Sepúlveda *et al.*, 2003).

productiva de la agricultura y que considera la diferenciación territorial y la vinculación del agro con lo ambiental, lo recreativo y lo social. Posteriormente, se aprueban programas como el CAP (*Common Agricultural Policy*), como respuesta a la falta de visión de largo plazo y la agudización de inequidades en las regiones. Los documentos y los programas evaluados en esa época proveyeron una hoja de ruta destinada a las áreas rurales, con un énfasis particular en lo ambiental y lo social (Delgado *et al.*, 2003).

Basado en estos planteamientos, en 1988 la Unión Europea presentó el documento *The Future of Rural Society*, cuya importancia se centra en mostrar, de manera explícita, que las políticas diseñadas para las áreas rurales no debían enfocarse únicamente en la modernización de la estructura agrícola, sino que, además, debían impulsar la diversificación productiva en dichas áreas (Saraceno, 2000 en Sepúlveda *et al.*, 2003). Por lo tanto, se hizo necesario el reconocimiento de la heterogeneidad del sector rural como un aspecto positivo y con potencialidad. De esta manera, las políticas debían ser diseñadas como territoriales y no como sectoriales, pues así se logra incorporar a toda la sociedad rural y no solamente a los agricultores.

En 1991 comenzó a ejecutarse la iniciativa comunitaria LEADER I (*Liasson Entre Actions de Développement de L'Économie Rurale*) la cual es considerada, en la materia, como uno de los hitos más importantes de este período. Entre las ideas promovidas por esta iniciativa sobresalen: la identificación de las unidades territoriales pequeñas, el aumento de la participación de la población en la toma de decisiones y la descentralización de la planificación de políticas, entre otros. Tal fue el éxito de esta iniciativa que en 1994 se estableció la segunda fase, *LEADER II*, donde la innovación y la cooperación transnacional se sumaron a los esfuerzos acuñados por *LEADER I*.

Estas iniciativas marcaron las pautas para el modelo de desarrollo rural con enfoque territorial aplicado en Europa hacia finales del siglo XX. Delgado *et al.*, (2003) resumen este modelo de la siguiente manera: se reconocen la diversidad y las particularidades de cada zona rural; la participación y la corresponsabilidad de la población se incluye en la determinación del desarrollo rural; se integran los diferentes subsectores presentes en cada zona rural y se coordinan sus actuaciones; se promueve la colaboración tanto al interior de cada área rural, como entre éstas; la innovación es considerada como motor

de desarrollo de nuevas soluciones, utilizando recursos endógenos; y se descentralizan la toma de decisiones y las competencias a un nivel más local.

Estas ideas y propuestas suscitaron el debate sobre la relevancia de dichos enfoques en la aplicabilidad de la política en América Latina. En efecto, Pérez (2004) expone una importante coincidencia entre la necesidad que surgió en la Unión Europea y las recientes experiencias en América Latina, haciendo relevante el replanteamiento de los conceptos del desarrollo rural con enfoque territorial. Adicionalmente, la autora hace una reflexión respecto al hecho de que al espacio rural se le han asignado nuevas funciones que debilitan las fronteras entre lo rural y lo urbano, conllevando la necesidad de analizar mejor el sentido de las interacciones entre ambos espacios.

El desarrollo rural en América Latina se caracteriza por la manera desigual que este se ha dado al interior de los países. Es decir, hay ciertos territorios dentro de cada nación en los que el desarrollo rural se ha logrado traducir en crecimiento económico, reducción de la pobreza y mejoras en la distribución del ingreso, mientras que en otros esto no se ha materializado. Esto ha puesto en evidencia dos cosas: la existencia de una marcada desigualdad social y la factibilidad de lograr el desarrollo de las áreas rurales (Berdegú, 2012).

A pesar de la amplitud de los territorios y de la diversidad de estructuras sociales y productivas, el común denominador en las poblaciones en Latinoamérica son las restricciones en el crecimiento, la inclusión social y la sostenibilidad ambiental. Siendo entonces las estructuras internas y las instituciones que las componen las que determinan el potencial de desarrollo de una región (Berdegú, 2012).

A continuación se presentan algunos casos de implementación de políticas de desarrollo rural con enfoque territorial en América Latina.

El Gobierno de México ha puesto en práctica una serie de programas donde se buscaba explotar las cualidades de cada territorio para lograr su desarrollo. Una de éstas es la denominada Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), establecida en 2000. En dicha Ley se define la figura de Distrito de Desarrollo Rural como la base para la organización territorial y administrativa, y para la realización de programas operativos con la par-

ticipación del Gobierno Central, los Gobiernos Estatales y los Gobiernos Municipales (Sepúlveda *et al.*, 2003).

Casos como el de la región Cañón de Juchipila o Sur de Jalisco en México, con sus respectivos Distritos de Desarrollo Rural, ejemplifican los beneficios de las iniciativas como la LDRS. A juicio de Baquero *et al.*, (2007) estas experiencias permiten concluir que la descentralización de la toma de decisiones facilita optimizar los recursos disponibles en cada región y establecer las prioridades que conlleven un plan de desarrollo regional adecuadamente encaminado. A manera de ejemplo, el Plan de Desarrollo Regional de Juchilipa llevó a la región, que era esencialmente agrícola y ganadera, a convertirse en una de industria agroalimentaria con un componente de ecoturismo y turismo cultural.

Favareto *et al.*, (2009), en un estudio para el caso de Brasil desarrollado para Rimisp, concluyen que hay dos elementos que deben ser el foco de las políticas de desarrollo rural con enfoque territorial. El primer elemento es que la ubicación de los grandes centros urbanos con intereses agrícolas afectan de manera significativa los territorios aledaños, impulsando a aquellos que se encuentran más cerca. Esto hace necesario que se establezca una adecuada comunicación espacial. El segundo elemento consiste en que las transferencias provenientes de los emigrantes hacia el interior de las regiones generaron un desarrollo en razón al aumento en el ingreso familiar, lo que se manifestó en la disminución de la pobreza y la desigualdad.

La implementación de políticas basadas en el concepto de desarrollo rural con enfoque territorial es algo nuevo en Colombia. La aproximación más general al tema la constituye el hecho de que la visión y la concepción que se tiene del desarrollo rural en el Proyecto de Ley de Tierras y Desarrollo Rural preparado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural están fundamentadas en el enfoque territorial. En particular, en el artículo primero se establece que *“las disposiciones, normas, mecanismos y procedimientos contenidos en esta Ley están orientados a fomentar el desarrollo rural con un enfoque territorial que lleve a mejorar el bienestar de la población”*.

Por su parte, en el Artículo 2, se establece que en la *“ley se entiende por desarrollo rural con enfoque territorial, el proceso de transformación productiva, institucional y social de*

los territorios rurales, en el cual los actores sociales locales tienen un papel preponderante y cuentan con el apoyo de las agencias públicas, privadas o de la sociedad civil, o unas u otras, con el objetivo de mejorar el bienestar de sus pobladores, con base en el uso sostenible de la biodiversidad, en particular los recursos naturales renovables y los servicios ecosistémicos. Como resultado de este proceso se deben llegar a corregir los desequilibrios regionales en niveles de desarrollo”.

En este orden de ideas, y según Pérez (1998), en Colombia, para llevar a cabo un desarrollo rural con enfoque territorial que sea acorde con las necesidades locales, se requiere reevaluar el “exceso de municipalización característico del proceso de descentralización en Colombia que ha generado efectos negativos, como la fragmentación territorial y una creciente pérdida del papel de Estado”. Adicionalmente, Pérez (1998) expone que “las estrategias de desarrollo local deben estar interrelacionadas con las políticas macroeconómicas, para lo cual se requiere el establecimiento de mecanismos claros de coordinación entre el nivel nacional, regional y local”.

VIII. REFLEXIÓN FINAL

Las perspectivas futuras de desarrollo del planeta junto a los cambios que de diverso orden se vienen dando a nivel de las economías y los mercados agrícolas le han dado un nuevo aire a las agriculturas y al rol que ellas pueden jugar en el desarrollo de los países. Hoy en día el sector hace parte fundamental de la agenda pública a nivel planetario. En ella se destaca la importancia estratégica de la agricultura para el desarrollo y la supervivencia de la humanidad.

Las experiencias exitosas de distintos países en desarrollo respecto a la capacidad que tiene la agricultura de hacer un aporte efectivo al desarrollo económico y al bienestar de los habitantes rurales, coinciden en mostrar que las políticas públicas, en especial las asociadas al desarrollo productivo del sector agropecuario y al mejoramiento de las condiciones de vida de los pobladores rurales, son un factor determinante de tales logros. Ello se da en un marco de políticas comerciales que favorece el aprovechamiento de las oportunidades que se derivan de los mercados, y de una institucionalidad y unas instituciones que aseguran la efectividad de dichas políticas.

Colombia hace parte de un puñado de países que tienen tierra disponible para ampliar su producción agropecuaria y forestal. Además, dicha disponibilidad se caracteriza por la diversidad de sus condiciones agroecológicas, lo que abre la posibilidad de impulsar una canasta productiva amplia que satisfaga las necesidades de los mercados agrícolas, internos y mundiales. Un desarrollo acelerado de la agricultura colombiana tendría efectos muy favorables sobre el ingreso y el bienestar de los habitantes de los territorios rurales.

Todo esto debería servir de acicate para que en el país se instituya un adecuado marco de políticas que aseguren la dinamización del crecimiento y el desarrollo económico y social de la agricultura colombiana. Ello revertería en beneficio de toda la sociedad colombiana y, muy especialmente, de los productores agropecuarios y sus familias.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilera, M (2002). *“Palma Africana en la costa caribe: un semillero de empresas solidarias”*. Documentos de trabajo sobre economía regional. Centro de estudios económicos regionales. Banco de la República. Cartagena de Indias.
- Aksoy, M.A. & Ng, F. (2010). *“The evolution of agricultural trade flows”*. World Bank Policy Research Working Paper N. 5308.
- Arbeláez, M., Estancio, A., & Olivera, M. (2010). *“Impacto socioeconómico del sector azucarero colombiano en la economía nacional y regional”*. Cuadernos de Fedesarrollo No. 31. Fedesarrollo, Bogotá, D.C.
- Arbeláez, M., Meléndez, M. & León, N. (2012). *“The emergence of fresh cut-flower exports in Colombia” in “Export pioneers in Latin America”*. Edited by: Cahrls Sabel, Eduardo Fernández-Arias, Ricardo Hausmann, Andrés Trodrígues-Clare and Ernesto Stein. IDB.
- Ávila, H. (1999). *“LA dinámica actual de los territorios rurales en América Latina”*. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona.
- Banco Mundial (2008). *“Informe sobre el desarrollo mundial 2008. Agricultura para el desarrollo”*. Banco Mundial, coeditado con Mundi-Prensa y Mayol Ediciones, S.A. Colombia.
- Bejarano, J. (2007). *“El Despegue Cafetero (1900-1928)”* En J. Ocampo *“Historia económica de Colombia”*. Primera edición revisada y actualizada de Editorial Planeta Colombia S.A. Fedesarrollo, Colombia.
- Berdegue, J., Ospina, P., Favareto, A., Aguirre, F., Chiriboga, M., Escobal, J., Fernández, I., Gomez, I., Modrego, F., Ramírez, E., Ravnborg, H.M., Schejtman, A., Trivelli, C. 2011. *“Determinantes de las Dinámicas de Desarrollo Territorial Rural en América Latina”*. Documento de Trabajo No. 101. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile.
- Berdegú, J. y Escobar, G. (2001). *“Innovación agrícola y reducción de la pobreza”*. Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Chile.
- Betancor *et al.*, (2009). *“Crecimiento agrícola y pobreza rural en Chile y sus regiones”*, en Boom agrícola y persistencia de la pobreza rural. Estudio de ocho casos. FAO.
- Byerlee, D., de Janvry, A. & Sadoulet, E. (2009). *“Agriculture for Development: Toward a New Paradigm”*. Tomado el 24 de enero de 2013 de: http://are.berkeley.edu/~esadoulet/papers/Annual_Review_of_ResEcon7.pdf.

- Centro de Estudios Regionales Cafeteros y Empresariales -CRECE- (2006). *"Pobreza rural: diagnóstico y evaluación de las políticas nacionales"*. Manizales, Colombia.
- Centro Nacional de Productividad -CNP- *"El conglomerado del azúcar del Valle del Cauca, Colombia"* coordinado por Felipe Millán para la Unidad de Desarrollo Industrial y Tecnológico de la División de Desarrollo Productivo y Empresaria. Colombia.
- Conforti, P. (editor), (2011). *"Looking Ahead in World Food and Agriculture: Perspectives to 2050"*. Food and Agriculture Organization of the United Nations. FAO. Rome, Italy.
- DANE (2013). *"Boletín de Prensa, Principales indicadores del mercado laboral - Diciembre de 2012"*. Bogotá, D.C., Enero, 2013.
- Da Silva, G., Gómez, S. & Castañeda, R. (2009). *"Boom agrícola y persistencia de la pobreza rural. Estudio de ocho casos"*. Food and Agriculture Organization of the United Nations. FAO. Rome, Italia.
- De Janvry, A. & Sadoulet, E. (2010). *"Agricultural Growth and Poverty Reduction: Additional Evidence"*. The World Bank Research Observer, vol. 25, no.1.
- De Rezende, M., Vidigal, I., Silva, M., Campos, F., Jara, E. & Rangel, (2008). *"Brazil"* en Anderson, K. y Valdés, A. (2008). *"Distortions to Agricultural Incentives in Latin America"*. World Bank, Washington D.C.
- Delgado, M & Ramos, E. (2003). *"Understanding the evolution of the European Rural Policy: A methodological approach"*. Universidad de Córdoba, Departamento de Economía Agrícola, Escuela Superior de Ingenieros Agrónomos y Montes.
- Dirven, M., Echeverri, R., Sabalain, C., Rodriguez, A., Candia, D., Peña, C., & Faiguenbaum, S. (2011). *"Hacia una nueva definición de rural con fines estadísticos en América Latina"*. CEPAL Colección Documentos de Proyectos.
- Echeverría, R., Manciana, E., Martínez, R., Piñeiro, M., Torres, F. & Trigo, E. (1999). *"La institucionalidad en el sector agropecuario de América Latina. Evaluación y propuestas para una reforma institucional"*. BID. Washintong.
- Echeverri, R. (2009.) *"Políticas e instituciones para el medio rural"*. Serie Crisis global y seguridad alimentaria. IICA, San José.
- Echeverri, R & Sotomayo, O., (2010). *"Estrategias de gestión territorial rural en las políticas públicas en Iberoamerica"*. Naciones Unidas, Chile. Tomado en Febrero de 2013 de: http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/43032/LCW_376.pdf.

- Ellis, F. & Biggs, S. (2001). “*Evolving themes in Rural Development 1950-2000s*”. Development Policy Review, Vol. 19, número 4.
- Fan, S. (2011). “*Global Food Security Challenges and opportunities: The New Role of Agriculture*”. IFPRI - USAID Agriculture Core Course, Washington, DC, June 6, 2011.
- FAO (2007.) “*América Latina y el Caribe. Entornos favorables para el desarrollo del sector agroindustrial*”. Dirección de sistemas de apoyo a la agricultura (AGS). Chile.
- FIDA (2010). “*Informe sobre la pobreza rural 2012. Nuevas realidades, nuevos desafíos: nuevas oportunidades para la generación del mañana*”. Italia.
- García, J. (2013) “*El milagro agropecuario brasileño*”. El Colombiano.
- IGAC (2012). “*Hacia un dialogo entre regiones*”. Encuentro Internacional Sobre Asociatividad Regional Y Ordenamiento Territorial. Bogotá D.C. Tomado en Febrero de 2013 de http://www.igac.gov.co/wps/wcm/connect/c89ec3004d88b52fb0bbb25fb5b7b042/Presentacion_seminario_OT_2012.pdf?MOD=AJPERES.
- International Food Policy Research Institute - IFPRI- (2012). “*2011 global food policy report*”. Washington, D.C.
- Junguito, R. & Pizano, D. (1991). “*Producción de café en Colombia*”. Fondo Cultural Cafetero. Fedesarrollo, Colombia.
- Kalmanovitz, S. & López, E. (2006). “*La agricultura colombiana en el siglo XX*”. Fondo de cultura económica. Banco de la República, Colombia.
- Klein, E. (1992). “*El Empleo Rural No Agrícola en América Latina*”. Documento de Trabajo, No. 364, Santiago de Chile, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC).
- Leibovich, J., Perfetti, J., Botello, S. & Vásquez, H. (2010). “*El proceso de transformación agrícola en Colombia: Un análisis microeconómico*”. Centro de estudios regionales cafeteros y empresariales-CRECE.
- Malagón, D. (2002). “*Los suelos de Colombia*”. Revista de la academia de ciencias geográficas, 46, (135).
- Martínez, L. (2001). “*La descentralización en el medio rural en Ecuador: potencialidades y limitaciones*”. Documento basado en un estudio de la FAO, realizado por el mismo autor.
- Massiris, A. (2002). “*Ordenación del territorio en América Latina*”. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona.

- Meade, B., Baldwin, K. Y Calvin, I. (2010). “*Peru: An Emerging Exporter of Fruits and Vegetables*”, Economic Research Service, USDA. Tomado en febrero de 2012 de: <http://www.ers.usda.gov/media/134648/fts34501.pdf>.
- Meller, P. y Saez, R. (1995). “*Auge Exportador Chileno: Lecciones y Desafíos Futuros*”. CIEPLAN.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural -MADR- (2012). “*Proyecto de Ley de tierras y desarrollo rural*”. Bogotá, D.C.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural -MADR- (2012). “*Anuario Estadístico del Sector Agropecuario y Pesquero 2011. Resultados Evaluaciones Agropecuarios Municipales 2011*”. Bogotá, D.C.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural -MADR- (2001). “*Agrovisión Colombia 2025*”. Bogotá, D.C.
- Minot, N. & Ngigi M. (2004). “*Are horticultural export a replicable success story? Evidence from Kenya and Cote d'Ivoire*”. Environment and Production technology division and markets, trade and Institution Division. International Food Policy Research Institute (IFPRI). Washington. Presentado en la conferencia de la InWest, IFPRI, NEPAD y CTA “*Successes in African Agriculture*”. Tomado el mes de junio de 2009, del sitio web de la IFPRI: <http://www.ifpri.org/events/conferences/2003/120103/papers/paper7.pdf>.
- Nash, John. (2011). “*Estado actual y tendencias de los mercados agrícolas globales*”. En Gómez, H.J., Restrepo, J.C., Nash, J., Valdés, A., Reina, M., Zuluaga, S., Bermúdez, W., Oviedo, S., & Perfetti, J.J. (2011). “*La política comercial del sector agrícola en Colombia*” - Cuadernos Fedesarrollo No. 38. Bogotá, D.C., Colombia: La Imprenta Editores S.A.
- Nores, G., Piñeiro, M., Trigo, E. & Martinez, R. (1996). “*El sector público agropecuario en la Argentina. Reflexiones para su fortalecimiento*”. IICA-Argentina.
- Ocampo, J. (2007). “*La crisis mundial y el cambio estructural (1929-1945)*”. En J. Ocampo “*Historia económica de Colombia*”. Primera edición revisada y actualizada de Editorial Planeta Colombia S.A. Fedesarrollo, Colombia.
- Ocampo, J., Romero, A. & Parra, M. (2007). “*La búsqueda, la larga e inconclusa, de un nuevo modelo (1981-2006)*” En J. Ocampo “*Historia económica de Colombia*”. Primera edición revisada y actualizada de Editorial Planeta Colombia S.A. Fedesarrollo, Colombia.
- Olivera, M., Escobar, D., Rojas, N., Moreno, J., Quintero, C. & Tibocha, A. (2011). “*Caracterización del empleo en el sector palmicultor colombiano*”. Cuadernos de Fedesarrollo No. 37. Fedesarrollo, Bogotá, D.C.
- Ortiz, I. (2007). “*Estrategias nacionales de desarrollo. Guías de orientación de políticas públicas. Política Social*”. Nacional Unidas-DAES. Nueva York.

- Pérez, E (1998). “*Una visión del desarrollo rural en Colombia*”. Cuadernos de Desarrollo Rural. Ponencia presentada en el IV Congreso Latinoamericano de Sociología Rural. Globalización ¿para quién? ¿Por un desarrollo rural incluyente! UACH-CP: Chapingo y Montecillo, Texcoco, México.
- _____(2004). “*El mundo rural latinoamericano y la nueva ruralidad*”. *Nómadas*, No. 20. Universidad Central, Colombia.
- Perfetti, J.J. (2009). “*Crisis y pobreza rural en América Latina: El caso de Colombia*”. Documento de trabajo No 43, Programa Dinámicas Territoriales Rurales, Rimisp, Santiago, Chile.
- _____(2011). “*Oferta potencial agrícola de Colombia en un nuevo entorno de mercado*”. En Gómez, H.J., Restrepo, J.C., Nash, J., Valdés, A., Reina, M., Zuluaga, S., Bermúdez, W., Oviedo, S., & Perfetti, J.J. (2011). “*La política comercial del sector agrícola en Colombia*” - Cuadernos Fedesarrollo No. 38. Bogotá, D.C., Colombia: La Imprenta Editores S.A.
- Pingali, P. (2006). “*Agricultural Growth and Economic Development: a view through the globalization lens*”. Presidential Address to the 26th International Conference of Agricultural Economists, Gold Coast, Australia, August, 2006.
- Piñeiro, M (2009). “*El contexto internacional y regional para el desarrollo agropecuario y rural de América Latina y el Caribe*”. Serie Crisis global y seguridad alimentaria. San José, Costa Rica. IICA.
- _____(2000). “*Reflexiones sobre la Agricultura de América Latina*”. Documento de trabajo preparado para la Conferencia sobre Desarrollo de la Economía Rural y Reducción de la Pobreza en América Latina y el Caribe, con motivo de la Asamblea Anual de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo.
- PNUD. (2012). “*El campesinado. Reconocimiento para construir país*”. Cuaderno del informe de desarrollo humano - Colombia 2011. Bogotá, D.C., Colombia, Mayo, 2012.
- _____(2011). “*Colombia rural. Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011*”. INDH PNUD, Bogotá, D.C.
- RAE (2001). “*Diccionario de la lengua española*”. Vigésima segunda edición. Publicación digital <http://www.rae.es>.
- Reina, Mauricio, Zuluaga, S., Bermúdez, W. & Oviedo, S. (2011). “*Protección e incentivos agrícolas en Colombia*”. En Gómez, H.J., Restrepo, J.C., Nash, J., Valdés, A., Reina, M., Zuluaga, S., Bermúdez, W., Oviedo, S., & Perfetti, J.J. (2011). “*La política comercial del sector agrícola en Colombia*” - Cuadernos Fedesarrollo #38. Bogotá, D.C., Colombia: La Imprenta Editores S.A.
- Reina, M. y Zuluaga, S. (2003). “*Bases para un modelo agroexportador para Colombia*”. Fedesarrollo.