

# UNA MIRADA AL PAÍS

## De crisis y obstáculos: una caracterización del sector agrario colombiano

Henry Sánchez\*

### Introducción

*...De protestas y reclamos*

El 19 de agosto de 2013 quizá no sea una fecha que se enmarcará en la memoria de los colombianos para la posteridad, pero sí es una en la que evidentemente la vida rural del país se configuró como tema de discusión y opinión en medios de comunicación y redes sociales por varias semanas. Se dio inicio al *Paro Nacional Agrario* convocado por la Mesa Nacional Agropecuaria y Popular de Interlocución y Acuerdo, cuyos reclamos giraron en torno a la desfavorable rentabilidad con que la que, según ellos, participan en el mercado. Tales reclamos se relacionaron con el aumento de la cantidad de alimentos importados, Tratados de Libre Comercio (TLC) y los altos precios de los insumos agrícolas.

\* Estudiante de séptimo semestre de la Facultad de Economía de la Universidad Externado de Colombia. Correo-e: [handres93@hotmail.com].

Respecto al primer punto mencionado, desde el año 2009 hasta el 2012 se mantuvo una tendencia creciente del valor de las importaciones correspondiente al sector agropecuario, ganadería, caza y silvicultura, de acuerdo con las cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Se llegó a consolidar una variación de dicho rubro del 54,9% durante ese tiempo.

Las quejas concernientes a los TLC en su mayor parte hacían referencia al acuerdo bilateral firmado con los Estados Unidos. Sin embargo, al evaluar este punto es necesario tener en cuenta que a pesar de que hayan aumentado las cantidades de bienes importados de dicho país, desde que entró en vigencia el TLC en mayo de 2012 hasta mediados de 2013, esto no representó un aumento en el total de las importaciones de bienes agrícolas, sino una recomposición de los países de origen de tales mercancías

(Betancur y Salas, 2013: 4-5). Pese a esta aclaración, es necesario advertir que, en el largo plazo, la producción nacional de productos como el maíz, el arroz, la carne de pollo o lácteos podría verse negativamente afectada por el tipo de facilidades otorgadas a la entrada de este mismo tipo de bienes provenientes de Estados Unidos y la Unión Europea, en el marco de la suscripción de los acuerdos bilaterales. Esto gracias a dos elementos que propician que los bienes extranjeros posean mayores ventajas en el comercio internacional; el primero de ellos está relacionado con las deficiencias en materia de uso de suelos ociosos o dedicados a la ganadería extensiva presentes en la economía nacional; y segundo, la existencia de procesos de producción más eficientes asociados al otorgamiento de subsidios y la incorporación de mayor capital tecnológico y científico en las economías extranjeras mencionadas.

Por su parte, los precios de los insumos agrícolas, en Colombia son más costosos que en el exterior, tal como lo ejemplifican dos hechos: primero, los precios de los agroquímicos en Colombia son 20% y 25% más altos que en Brasil, Ecuador y Perú (Restrepo, 2011: 21); y segundo, “los precios mayoristas de insumos como urea, fosfato diamónico (DAP) y el cloruro de potasio (KCL) oscilan, aproximadamente, entre 25% y 35% por encima del precio internacional,

y los minoristas, en el mejor de los casos, se ubican en un 15% más del mayorista, cerca del 45% sobre el precio internacional” (Suárez, 2013).

*...Más allá de la protesta, ¿qué se puede decir del campo colombiano?*

Es evidente que cada uno de los puntos discutidos en el marco de la protesta posee una singular importancia dentro de la construcción de la problemática agraria en el país. Sin embargo, la actividad agropecuaria colombiana requiere ser analizada a partir de aspectos que no estén sujetos únicamente a eventos y preocupaciones coyunturales. Por tanto, es necesario resaltar que el sector rural colombiano posee fracturas de antaño que se manifiestan en una tendencia decreciente de la participación agropecuaria en el PIB, los amplios márgenes de condición pobreza en los que vive su población y la baja productividad de la actividad agropecuaria del país. Estas características han sido inherentes a un modelo de desarrollo agrario, cuyos componentes son respuesta a fallas estructurales que este trabajo pretende enumerar. En dicha revisión debe ser incluida una suerte de elementos poco alentadores que evidenciarán cómo una crisis rural expuesta abiertamente a través de las protestas realizadas, es una crisis de la que ya hace mucho tiempo las autoridades, medios de comunicación y la población civil deberían

haberse preocupado, procurando la generación de ideas y la implementación de políticas que promovieran la actividad agropecuaria de tal manera que evitaran la reproducción y agudización de los problemas de los que no se ha encontrado una salida acertada y duradera.

El primero de los elementos que se mencionará es el problema de la concentración de tierra en el país. De este tema se realizará una construcción histórica con la que se busca mostrar de qué manera el Estado colombiano no ha creado los mecanismos adecuados para solucionar dicho problema. El segundo elemento es el ineficiente uso del suelo destinado a producción agropecuaria del país. El tercero, la falta de desarrollo en materia de infraestructura. Y el cuarto, las políticas de apertura. Por último se presentarán las consideraciones finales.

### **De la condición de vida del campo colombiano, la participación en el PIB y la productividad de la actividad agropecuaria**

De acuerdo con las estadísticas de condición de vida de las personas que viven en las áreas rurales, para el año 2010 el 61,2% vivía en condición de pobreza y el 21,5% estaba en condición de pobreza extrema o indigencia (Perry, 2010: 3-4). De acuerdo con el DANE, de 2011 a 2012, los índices de pobreza y pobreza extrema aumenta-

ron del 46,1% al 46,8% y del 21,1% al 21,8%, respectivamente (DANE, 2013). A pesar de que se haya presentado una reducción de la pobreza entre los años 2002 y 2010 en la población colombiana, dicha disminución se dio en menor medida en las áreas rurales que en las urbanas (Ferrari, 2013). De igual forma, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), en relación con las zonas urbanas, destaca que la *brecha urbano/rural* en Colombia durante la década de 2002 a 2012 incrementó. En el 2002 la incidencia de la pobreza rural era 1,4 veces la urbana, y la incidencia de la pobreza extrema rural era 2,7 veces la urbana. Así mismo, la misma entidad señala que el año 2012 tales cifras aumentaron al 2,7 y al 3,5, respectivamente (DNP, 2013: 8).

Las estadísticas mencionadas reflejan que existen grandes diferencias en materia de desarrollo humano entre la población rural y la población urbana del país. Tales diferencias se manifiestan en los márgenes de desigualdad existentes en materia de prestación de servicios públicos, acceso a la educación y servicios sanitarios, acceso a sistemas de transporte más eficientes, remuneración salarial, necesidades básicas insatisfechas, presencia de grupos armados y ausencia de institucionalidad (Baldión et. al., 2011: 1).

Además de la evidenciable condición de vulnerabilidad y de las pocas garantías de movilidad social en que habita

la población del campo colombiano, se suma el comportamiento decreciente que ha mantenido la participación del rubro asociado a la agricultura, ganadería, caza y silvicultura en el PIB durante los últimos 10 años. Según el DANE, en el año 2002 tal relación correspondía al 8,11%; para el año 2012, esta cifra fue del 6,17%.

Un último aspecto a mencionar es la baja productividad de la actividad agropecuaria, un problema que puede convertirse en el principal obstáculo de dicho sector, ya que el no garantizar mayor eficiencia en los procesos de producción de las actividades agrícolas es equivalente a una disminución de competitividad en relación con el exterior; lo que llevaría a la creación de desincentivos para la adquisición de bienes en el mercado interno. Distintos bienes producidos, tanto en cultivos permanentes como transitorios —entre los que se encuentran el banano, la soya, el algodón y la cebada—, han mantenido una clara tendencia de bajas tasas de crecimiento del rendimiento por hectárea desde finales de la década de los ochenta. A pesar de que algunos productos mantuvieron durante el mismo lapso una tendencia creciente de sus márgenes de productividad —entre ellos el café, la palma, el maíz y el sorgo—, dicho comportamiento fue muy modesto. Este fenómeno refleja la necesidad de que el país aumente la cantidad del área cultivada. Para el 2008, las hectáreas de

tierra dedicadas al cultivo apenas eran superiores a la de mediados de los años sesenta, e inclusive, los años noventa se caracterizaron por una disminución sostenida del área cosechada desde mediados de la década hasta 1998 (Tovar y Uribe, 2008: 11-13).

## ¿Qué es lo que está detrás del problema?

### *Concentración de tierras*

Las alarmantes particularidades de la condición de vida de los habitantes de las zonas rurales del país y las deficiencias de los procesos de producción del sector agrícola nacional son fruto de una serie de características estructurales que a través de los años se han venido configurando. La que adquiere una mayor preponderancia es el carácter histórico de la concentración de la propiedad como fuente de los amplios márgenes de desigualdad existentes en el sector rural.

Según el Informe de Desarrollo Humano, publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Colombia es un país inequitativo y desigual. Esto lo refleja el hecho de que en el año 2009 el país tenía un coeficiente de Gini de propietarios 0,875 y un coeficiente de tierras de 0,86 (PNUD, 2011: 197). Específicamente, en relación con las zonas rurales de la geografía colombiana, el informe declara: “los índices de Gini superiores

a 0,70 están en toda la frontera agropecuaria incorporada, y los inferiores lo están más en la periferia de la frontera donde los índices de ruralidad son más altos, o en zonas con menores densidades de población y más alejadas de los centros más poblados” (ídem: 198). Según el Atlas de la Distribución Rural en Colombia, informe realizado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y la Universidad de los Andes, el problema de concentración de tierra ha tenido una tendencia creciente desde comienzos siglo. Esto lo demuestran dos hechos: primero, que en el año 2000 el Gini de propietarios fuera de 0,877 y que en el 2009 fuera de 0,886; y segundo, que el Gini de tierras en el 2000 fue de 0,853 y que en el 2009 alcanzó un valor de 0,863 (IGAC, 2012: 118). Tal y como sugiere el mismo informe, las variaciones de los índices señalados indican que el proceso de concentración de tierra durante la primera década del siglo XXI fue causado por una “compra de tierras nuevas por parte de propietarios antiguos” (ídem).

Esta condición de desigualdad intrínseca del desarrollo rural colombiano se deriva de la concepción atávica de que la tierra, en vez de ser considerada como un factor productivo, es un símbolo de poder político y dominación social (Jaramillo, 2006: 3). Así mismo, alejada de la función que la tierra cumple como fuente de la producción agropecuaria, su utilidad ha estado asociada a que ella puede

constituirse como un elemento que permite protegerse de la inflación, que puede actuar como colateral del crédito y que garantiza un pago menor de impuestos (Ibáñez y Muñoz, 2010: 4). Cada uno de estos elementos se ha constituido como incentivo histórico para la generación de distintos procesos, tanto legales como ilegales, de concentración de tierras.

Garantizar un acceso igualitario de la tierra se constituiría como un medio por el cual se puede incrementar la productividad del sector agropecuario. Esto se lograría si los mayores niveles de pluralidad en la tenencia de la tierra facilitarían el desarrollo de la producción de distintas actividades por parte de las personas y, junto con un mercado de crédito más laxo, aumentarían los incentivos para la generación de inversión de largo plazo en los terrenos. De igual forma, un acceso más igualitario de la tierra promoverá una distribución más equitativa de los ingresos que ella produce, lo cual influenciaría notablemente el desarrollo humano de quienes se dedican a la actividad agrícola del país. Por tanto, referirse a una distribución más equitativa de este recurso requiere que se resalte la importancia de la certidumbre en los derechos de propiedad, ya que estos, tal y como es citado Sánchez et. al. por Albán (2011), son los “que determinan la asignación de recursos disponibles e identifican a los receptores de

los beneficios que reportan”. A pesar de los resultados positivos que se desprenden de una eventual tenencia de tierra menos desigual, los esfuerzos del Estado colombiano por crear las condiciones políticas que permitan una redistribución de este factor productivo, no han sido exitosos. Para demostrar lo anterior, a continuación se presentará un recuento histórico de los infructuosos instrumentos legales más representativos que se han creado en esta materia desde el siglo pasado.

El primer gran esfuerzo realizado por el Estado para hacerle frente al problema de concentración de tierras, fue la creación de la Ley 200 de 1936 en el marco del plan de gobierno “Revolución en Marcha” del entonces presidente Alfonso López Pumarejo, cuyo objetivo era trazar la ruta con la que se garantizaría la realización de un programa de reforma agraria, con el cual se buscaba contrarrestar los conflictos y tensiones existentes entre terratenientes y colonos que desde mediados del siglo xx se habían intensificado (Ibáñez y Muñoz, 2010: 4), y que, según la preocupación de distintos dirigentes políticos de la época, impedían un desarrollo adecuado de la producción agrícola del país (Berry, 2002: 5). Sin embargo, la norma en lugar de favorecer los procesos de colonización de tierras, “fortaleció de hecho la posición de los grandes propietarios agrícolas; facilitando la reclamación de

tierras que consideraban suyas, anuló el argumento de que esas tierras eran aún de dominio público” (ídem: 8).

La inutilidad de la Ley 200 para promover mecanismos que permitieran desarticular la concentración de tierra en el país, promovió aún más la generación de conflictos durante el período de “La Violencia” a mediados de siglo; época en la que el Estado fue incapaz de frenar los mecanismos de coacción –desplazamiento forzado y usurpación de tierras– con los cuales se llevaron a cabo procesos de adquisición arbitraria de la tierra, de los cuales los pequeños propietarios fueron los más grandes damnificados (Ibáñez y Muñoz, 2010: 5).

En 1961, durante el gobierno de Carlos Lleras Restrepo, surgió una nueva iniciativa por crear una reforma agraria mediante la Ley 135. En su intento por encontrar una solución a los problemas que desencadenaron años de cruento conflicto social, la norma tenía por objetivo disminuir la concentración de tierras, promover la modernización de los terrenos que estaban en manos de grandes propietarios, generar empleo y garantizar el abastecimiento de alimentos (Albán, 2011: 339). A pesar de que la década de los sesenta –cuando estuvo en vigencia la ley– se caracterizó por el crecimiento del sector agrario en el país, los grandes terratenientes lograron influir de tal forma que al final no se subsanaron las deficiencias de tenen-

cia de tierra; esto llevó a que al final no se expropiara la cantidad de tierras que se planearon, y que las que sí fueron expropiadas fueron aquellas más aisladas y de mala calidad (Ibáñez y Muñoz, 2010: 6).

Los años setenta abrieron el camino de una serie de leyes bajo las que se constituiría una contrarreforma. Tal camino inició en 1972 a través del Pacto del Chicoral, firmado entre miembros de los partidos políticos, los gremios –ganaderos, arroceros y bananeros– y latifundistas, con el cual se finalizó el proyecto de reforma iniciado diez años atrás (Albán, 2011: 348). Luego, progresivamente, distintas leyes relacionadas con la producción agropecuaria del país empezaron a ser presentadas ante el Congreso. Éstas se caracterizaron por favorecer a los grandes propietarios, ya que les otorgaban beneficios tributarios, les permitían que fueran los grandes beneficiarios de las inversiones de carácter público –como realización de vías, canales de irrigación y otorgamiento de créditos subsidiados–, y los favorecieron para que a los pequeños propietarios únicamente les fueran titulados baldíos aislados y tierras de baja calidad (Ibáñez y Muñoz, 2010: 7).

La década de los ochenta dio inicio a lo que puede llamarse la agudización del problema de concentración de tierras en el país. Si bien legalmente

se habían instaurado las condiciones para que grandes terratenientes mantuvieran su *statu quo*, el avivamiento del fenómeno del narcotráfico abrió la puerta para que mediante exuberantes compras y mecanismos ilegítimos de apropiación de tierras, las familias mafiosas consiguieran adquirir grandes extensiones de buenas tierras durante más de veinte años (Kalmanovitz y López, 2007: 159). Este fenómeno estuvo enormemente ligado a la intensificación del conflicto armado colombiano en manos de distintos grupos al margen de la ley, dejando como resultado una abierta escalonada de los índices de violencia en el país, que se reflejaron en el aumento acelerado de los índices de asesinatos, secuestros y desplazamientos. Índices cuya tendencia no manifestó ningún tipo de reducción durante más de 15 años, consolidándose como un agravante de las bajas condiciones de vida en que habitan las personas de las áreas rurales del país.

A través de la Ley 160 de 1994, el gobierno nacional buscó implementar una nueva estrategia para realizar una reforma agraria. El mecanismo por el cual buscada fomentar la redistribución de tierras en el país, estaba basado en el mercado para la transferencia de tierras y no en la expropiación de terrenos improductivos. De acuerdo con lo establecido en la ley, el gobierno subsidiaría el 70% de la compra de tierra efectuada por campesinos

beneficiarios del programa luego de que identificaran y negociaran la transacción con los propietarios de la tierra que querían adquirir (Ibáñez y Muñoz, 2010: 8). Sin embargo, el nuevo sistema de reforma agraria no funcionó debido a que las entidades encargadas de todo el proceso operaron dispersa y aisladamente, es decir sin una planificación símil (Albán, 2011: 351). La crisis económica que afectó al país a finales de la década de los noventa junto con el violento panorama del conflicto colombiano, sumergieron aún más al campo en un mar de desprotección y debilitamiento que obligaron a que sectores de la población se dedicaran a la producción de cultivos ilícitos como remedio a su situación.

Recientemente, la Ley 160 fue usada por las empresas Cargil, Riopaila y Corficolombiana para adquirir terrenos baldíos. Rudolf Hommes (2013), defendiendo la conducta de estas empresas, en una columna del periódico *El Tiempo* indica que la norma explícitamente consagra que a las empresas dedicadas a la producción agropecuaria o que sean reconocidas por el Ministerio de Agricultura como especializadas en la actividad, se les podrán adjudicar terrenos baldíos que contribuyan a la generación de zonas de desarrollo empresarial. Sin embargo, la acción realizada por estas grandes empresas es descalificada por el senador Jorge Robledo (2013), quien



Ilustración: "Campeños sembrando patatas - Vincent Van Gogh"<sup>1</sup>

afirma que tanto la ley como distintos fallos, conceptos jurídicos, pronunciamientos de órganos de control y funcionarios del gobierno, han enfatizado que los principales beneficiarios de la norma deberían ser los campesinos sin propiedad alguna y que estén dedicados a la producción agropecuaria.

La inexistencia de una distribución más equitativa de la tierra es resultado de la ineficacia con la que han operado las instituciones políticas y económicas del país en materia de generación de procesos que contrarresten los fenómenos de concentración de tierras y garanticen una defensa más igualitaria de los derechos de propiedad. La principal característica de dicha ineficacia es que la influencia

1 Fuente: [<http://www.periodismoagroalimentario.com/wp-content/uploads/2012/01/Campeños-sembrando-patatas1.jpg>]

de los grupos con poder económico, como los grandes terratenientes en las primeras décadas o los grupos al margen de la ley a finales del siglo pasado y comienzos de éste, han logrado influir notablemente en el desarrollo de la acción institucional del país. Así, este problema queda sujeto a soluciones transitorias, tales como la Ley 1448 de 2011 –ley de víctimas y restitución de tierras–; con la cual, tal y como lo evidencian González y Henao (2012) mediante la modelación de un problema principal agente, las víctimas beneficiarias de tierras restituidas tendrán mayores incentivos para vender dichos terrenos a agentes dueños de proyectos agroindustriales, quienes legalmente, a través de la Ley 1450, están autorizados para celebrar contratos que les permitan negociar la adquisición de esos terrenos. Este proceso, de acuerdo con los autores, no resolverá los problemas de concentración de tierras –uno de los objetivos de la ley de restitución–; por el contrario, gracias a que los dueños de los proyectos agroindustriales son pocos, estos hechos podrían contribuir a que los márgenes de desigualdad de la tierra persistan.

### *Uso del suelo*

De acuerdo con el último boletín de prensa publicado por el DANE sobre la Encuesta Nacional Agropecuaria, en el año 2012, de la superficie total del suelo de 22 departamentos, el 79,7%

estaba destinado a la producción pecuaria del país, mientras que tan solo el 7,9% estaba destinado al uso agrícola. De igual forma, de acuerdo con la información suministrada por la misma entidad, el año pasado el total de la producción agrícola –representada por los rubros de cultivo de café y otros productos agrícolas– conformó el 53,95% del total de la producción agropecuaria del país; mientras que el total de la producción pecuaria –representada por el rubro producción pecuaria y caza– conformó el 40,56% de la producción agropecuaria total. Estas cifras reflejan que la actividad a la cual se destina una mayor proporción de tierra para su realización, es, en comparación con la producción de bienes agrícolas, la que tiene una menor participación dentro de la producción total de todo el sector agropecuario nacional. Este hecho es una muestra de un problema fuertemente relacionado con el fenómeno de concentración de tierras en el país: una clara ineficiencia en el uso de los recursos productivos de la economía colombiana.

Vergara (2010: 49) destaca que la estructura agraria latifundista e inequitativa en las áreas rurales del país es la que ha generado los incentivos para el desarrollo de procesos con los que la actividad ganadera extensiva ha incrementado su preponderancia en la economía, reduciendo los niveles de producción e incorporando tecnologías que ahorran

mano de obra. Para justificar esta afirmación, el autor plantea dos mecanismos por los cuales esto sucede. El primero, es que los productores de gran escala son quienes tienen más fácil y barato acceso a los créditos otorgados en el mercado financiero; en contraste con esto, los propietarios de pequeñas porciones de tierra son calificados como agentes riesgosos, gracias a que se considera que no poseen las garantías necesarias para respaldar el pago de un eventual crédito. En segundo lugar, advierte que para los pequeños propietarios el trabajo es el factor productivo más abundante y barato que pueden incorporar a la producción de distintos bienes; mientras que para los grandes productores, la tierra y el capital son los factores que cumplen las mencionadas características. Por tanto, estos últimos tienen un mayor incentivo por procurar hacer uso de aquella maquinaria que les permita reducir los costos de la mano de obra, a pesar de la reducción que puedan sufrir los rendimientos de la producción, ya que a través de esto aumentan sus beneficios.

Las repercusiones sobre los niveles de productividad del sector se ven reflejadas en que los pequeños productores no obtengan los recursos para incorporar mecanismos que aumenten la eficiencia de las unidades de tierra sobre las cuales trabajan, llevando a que los rendimientos de dicho trabajo sobre la producción estén en constante detrimento; además, no se

producen nuevas oportunidades que faciliten la adquisición de capital y pluralicen el acceso a distintas zonas potencialmente cultivables.

Asimismo, el ineficiente uso del suelo producto de las notables restricciones impuestas por los problemas mencionados, también se convierte en un elemento generador de pobreza en las áreas rurales. Esto gracias a que el desaprovechamiento de la potencial producción agrícola del país también significa desaprovechamiento de futuras fuentes de ingreso que se puedan derivar de la comercialización de los productos que surgen de la tierra. Esto quiere decir que junto a un agudo problema de concentración de activos en las áreas rurales del país, que impide una distribución funcional del ingreso más equitativa y participativa, existen serios obstáculos que impiden que en el mercado se propicie la generación de oportunidades que, en el mediano y largo plazo, permitan corregir este fenómeno, permitiendo que un mayor número de personas hagan parte de los procesos de producción del sector agropecuario.

### *Infraestructura*

La importancia de este punto radica en que con base en este elemento los distintos bienes que sean producidos en la economía tendrán mayores o menores garantías para su transporte y transabilidad en el mercado inter-

no o externo; de igual forma, a través de la influencia de la infraestructura en el desarrollo comercial de las mercancías, ésta hace parte del esquema de incentivos que los productores de bienes variados tienen en cuenta para el desarrollo de diferentes actividades. La economía colombiana se caracteriza por los altos costos de transporte de mercancías y por la desintegración comercial entre las regiones, fruto de las deficiencias en infraestructura vial; lo cual se ha consolidado como un factor que incide sobre la brecha de desigualdad existente entre las regiones rurales y urbanas del país, gracias a que este fenómeno obstaculiza la generación de oportunidades de ingresos y de participación en los procesos de producción de bienes agropecuarios de las familias que conforman el campo. Este hecho se evidencia en el estudio “Muy lejos para exportar”, publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo este año, donde se sugiere una alta elasticidad de las exportaciones agropecuarias con respecto a los costos internos del transporte, afirmando que la disminución de estos últimos en el 1% representaría un aumento de las ventas externas agropecuarias del 7,9%.

Una de las características primordiales para la inversión en infraestructura es que, debido a su baja rentabilidad —y por ende a los pocos incentivos que genera en el sector privado—, la inversión pública es la gran fuente de recursos con los que esta actividad se

desarrolla. Esta particularidad, junto con las insuficiencias presentes en el país en materia vial, permite reconocer que detrás de este evento existe un problema institucional propiciado por la falta de acción histórica del Estado colombiano. Esto se refleja en el hecho de que desde el siglo XX, la década de los cincuenta es el período en el cual se ha destinado una mayor proporción del gasto público al rubro de inversión en transporte con cifras que superaban el 20%. En contraste, hoy el valor de dicha relación ni siquiera supera el 1%.

El cambio de la política económica de comienzos de los años noventa, implicó una mayor pérdida de la prioridad de la infraestructura del transporte en la ejecución de políticas públicas. Éstas se centraban entonces en la creación de incentivos para la generación de inversión extranjera y la búsqueda de soluciones al conflicto interno armado con los distintos grupos al margen de la ley. De la Puente (2012) describe este fenómeno de la siguiente forma: “El Estado pasó a ser una entidad reguladora y fiscalizadora del servicio de transporte de pasajeros y mercancías, mas no un administrador de las mismas”.

Este autor también señala que los alcances del crecimiento económico durante los ocho años de la administración de Álvaro Uribe no estuvieron relacionados con mejoras en la infraes-

estructura. Los mayores gastos en esta materia fueron realizados sobre vías de transporte de pasajeros, y no en las de transporte de mercancías.

De acuerdo con el DNP, en el año 2012 la inversión pública en materia de obras públicas y transporte correspondió al 0,19% del PIB nacional. Lo particular de esta proporción es que ha sido la más alta durante los últimos 10 años. Una posible explicación de este hecho está en la preocupación del gobierno nacional por la implementación de estrategias que contribuyan al mejoramiento de la competitividad de la economía nacional, en el marco de la entrada en vigencia de distintos acuerdos comerciales con otros países del mundo. Sin embargo, de acuerdo con el BID (2013: 113), la débil acción institucional en esta materia, ha llevado a la generación de altos costos de transporte, concentrando toda la actividad económica en las principales áreas metropolitanas e impidiendo que otras regiones del país tengan acceso a mercados externos.

Tafur (2009) reseña la consideración de Jorge Iván González de que Colombia posee una gran disponibilidad de recursos, pero que el problema radica en la incapacidad de materializarlos en la realización de obras de gran envergadura. A pesar del notable incremento de gasto público sobre este rubro en el último

año, lo indicado antes permite vislumbrar que existe una clara necesidad: implementar políticas de Estado de largo plazo en las que se propicie una ejecución eficiente de los recursos disponibles de tal forma que, en el mediano y largo plazo, se garantice una mayor integración entre las regiones del país con el que se propicie un mejor aprovechamiento de la producción rural en el mercado interno y en el comercio internacional.

### *Política agraria de apertura*

A finales de los años ochenta, la política agraria estaba enmarcada en el programa de sustitución de importaciones, cuyo objetivo era garantizar la protección de bienes importables de este sector. En contraste, la liberación del mercado financiero y cambiario, la eliminación de subsidios, la privatización de empresas industriales y comerciales, y la eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias para la importación de bienes, fueron políticas que se establecieron en el marco del ajuste estructural realizado a comienzos de los años noventa. El objetivo de la implementación de cada una de estas medidas era crear procesos para la expansión de los mercados, acumulación de capital e incorporación de mayor tecnología a la producción de mercancías. Para el sector agropecuario se perseguía la generación de mayor competencia para los productores nacionales, un aumento

en la cantidad de bienes exportados y la superación de los niveles de pobreza existentes en las áreas rurales del país (Ortiz, 2005: 238-239).

Pese a los objetivos trazados, en 1992 la producción agraria sin el café presentó una disminución del 1,88%; para 1994 disminuyó de nuevo un 0,81% (Arango, 1994: 97). De igual forma, en el año 2000 el 82,6% de la población rural estaba bajo la Línea de Pobreza, consolidando así un aumento de 15,2 puntos porcentuales entre los años 1994 y 2000 (Gómez, 2003: 223). La razón de este resultado radica en la caída de los precios internacionales y en la apreciación del tipo de cambio. González (2000: 232-233) señala que el máximo error de la política económica de aquella época fue la eliminación del estatuto cambiario que había regido en Colombia desde 1967. Mediante esta decisión se dio paso a una apertura cambiaria que incrementó la entrada de dólares a la economía nacional, lo cual, junto con las desacertadas acciones del Banco de la República que llevaron a un aumento de la tasa de interés mediante las Operaciones de Mercado Abierto realizadas por la entidad, desencadenó un proceso de revaluación que incentivó la realización de un mayor número de importaciones; hecho que resquebrajó la estructura industrial y agropecuaria del país, contribuyendo a la disminución de su competitividad en el mercado internacional.

## Consideraciones finales

La concentración de tierras, el uso inadecuado del suelo, las deficiencias en materia de infraestructura y la implementación de políticas que ignoran las desventajas competitivas de las actividades desarrolladas en el país, son una clara manifestación de una ineficiente acción institucional a lo largo del tiempo. Ésta no ha creado las condiciones necesarias para que, de una manera equitativa, los agentes de las zonas rurales del país encuentren mayores garantías para que su participación en las actividades agropecuarias sea, por lo menos, lo suficientemente rentable para satisfacer sus necesidades básicas, garantizar su continuidad en el desarrollo de los procesos productivos e incrementar las probabilidades de generar mecanismos que contribuyan a alcanzar mayores niveles de movilidad social.

Esta ineficiencia ha estado bajo la sombra de una permanente supeditación a los intereses particulares de individuos que, legal o ilegalmente, han ostentado el poder económico del país, y que han contribuido para que las instituciones del Estado colombiano estén dirigidas a la creación de los incentivos con los que permitan la prolongación de los beneficios que se puedan derivar de un acceso inequitativo de los recursos productivos.

Las protestas realizadas son un llamado para que desde los órganos po-

líticos del país se creen las medidas necesarias que contrarresten las dañinas características atávicas del sector agrario. La razón radica en que éstas se manifiestan abiertamente a través de los bajos niveles de productividad y condiciones de vida, que conllevan a que la economía rural del país esté en una condición de vulnerabilidad que se enmarca en el desperdicio de la capacidad de explotación potencial de los recursos naturales y humanos del campo colombiano.

## Referencias bibliográficas

Albán Á. (2011). “Reforma y contrarreforma agraria en Colombia”, en *Revista de Economía Institucional*, vol. 13, N° 24. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Arango, M. (1994). “La apertura y la crisis agraria”, en *Lecturas de Economía*, N° 40. Medellín: Universidad de Antioquía.

Baldión É.; González J.; Ríos M.; Vanegas H. (2011). “Una nueva mirada a lo rural”, en *Revista Latinoamericana de Desarrollo Humano*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Banco Interamericano de Desarrollo (2013). “La incidencia de la distancia y el terreno en el desempeño del comercio: el caso colombiano”, en *Muy lejos para exportar: Los costos internos de transporte y las disparidades en las exportaciones regionales en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Berry, A. (2002). “¿Colombia encontró por fin una reforma agraria que funcione?”, en

*Revista de Economía Institucional*, vol. 4, N° 6. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Betancur, J.; Salas R. (2013). “Reflexiones en torno al impacto de los tratados de libre comercio en el agro colombiano”, en *Tendencia Económica: Informe mensual de Fedesarrollo*, N° 134. Bogotá: Fedesarrollo.

De la Puente, M. (2012). “Inversión Pública y restricción presupuestaria en la infraestructura del transporte en Colombia: 1960-2011”, en *Revista de Economía del Caribe*, N° 10. Barranquilla: Universidad del Norte.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2013). *Boletín de prensa. Pobreza monetaria y multidimensional en Colombia 2012*. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación (2013). *Pobreza monetaria y desigualdad del ingreso; análisis de los resultados recientes 2010-2012*. Bogotá.

Ferrari, C. (2013). “Protestas campesinas y crisis agraria en tiempos de apertura económica”, en *Razón Pública*. Disponible en el portal [www.razonpublica.com](http://www.razonpublica.com). Consultado el 4 de octubre de 2013.

Gómez, A. (2003). “Colombia, el contexto de la desigualdad y la pobreza rural en los noventa”, en *Cuadernos de Economía*, N° 38. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

González, J. (2000). “Sin política agraria no puede haber paz”, en *entrevista realizada por Giraldo M., “Crisis: Antecedentes, incertidumbres y salidas. Nuevo reportaje a la economía. Polemizan los protagonistas”*. Bogotá: Aurora.

- González, J.; Henao, J. (2012). *Una nueva forma de concentración de tierra en Colombia: La ley 1448 de 2011*. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Ibáñez A.; Muñoz J. (2010). *La persistencia de la concentración de la tierra en Colombia: ¿Qué pasó entre 2000 y 2009?* Bogotá: Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE), Universidad de los Andes.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2012). *Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia*. Bogotá.
- Hombres, R. (2013). “Zonas de desarrollo empresarial”, en Eltiempo.com. Disponible en el portal [www.eltiempo.com](http://www.eltiempo.com). Consultado el 12 de octubre de 2013.
- Jaramillo, P. (2006). “Pobreza rural en Colombia”, en *Revista colombiana de sociología*, N° 27. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Kalmanovitz, S.; López E. (2007). “Aspectos de la agricultura colombiana en el siglo xx”, en *Economía colombiana del siglo xx: Un análisis cuantitativo*. Editado por Robinson, J. y Urrutia, M. Bogotá: Banco de la República y Fondo de Cultura Económica.
- Ortiz, C. (2005). *El ALCA y la agricultura: un análisis crítico del caso colombiano*. Buenos Aires: CLACSO (Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales).
- Perry, S. (2010). *La pobreza rural en Colombia*, RIMISP. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2011). *Informe nacional de desarrollo humano 2011: Colombia rural, razones para la esperanza*.
- Restrepo, J. (2011). “Política integral de tierras: sector agropecuario, locomotora de crecimiento”, en *La política comercial del sector agrícola en Colombia*, Cuadernos de Fedesarrollo. Bogotá.
- Robledo, J. (2013). *Senador Robledo le explica a El Tiempo que acumulación de baldíos sí es ilegal*. Disponible en el portal [www.polo-democratico.net](http://www.polo-democratico.net). Consultado el 12 de octubre de 2013.
- Suárez, A. (2013). *Colombia, campeón en el precio de los fertilizantes*. Disponible en el portal [www.elespectador.com](http://www.elespectador.com). Consultado el 27 de noviembre de 2013.
- Tafur, F. (2009). “Infraestructura en Colombia: hay recursos pero no visión”, en *UN periódico*, N° 127. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Tovar, J.; Uribe, E. (2008). *Reflexiones sobre el crecimiento de largo plazo del sector agrícola en Colombia*. Bogotá: Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE), Universidad de los Andes.
- Vergara, W. (2010). “La ganadería extensiva y el problema agrario. El reto de un desarrollo rural sustentable para Colombia”, en *Revista Ciencia animal*, N° 3, Ediciones Unisalle.