

**Manizales**

1º de noviembre de 2010

## Políticas agrarias en Colombia: ¿De campesinos a empresarios?

**Isaías Tobasura Acuña**

Ingeniero agrónomo, magíster en  
Desarrollo Rural y doctor en  
Sociología del Medio Ambiente

***La agricultura cumple funciones determinantes en el desarrollo de los países, según el enfoque y las aplicaciones de políticas con que se maneja y aplica en cada país. El presente artículo ensaya una descripción interpretativa de las corrientes durante las últimas décadas en Colombia.***

El modelo de “industrialización por sustitución de importaciones –ISI–” aplicado en Colombia entre los años 1950 y 1980, contribuyó a ahorrar divisas, mantener el salario urbano bajo, producir alimentos baratos y facilitar el desarrollo económico de otros sectores económicos. En el modelo neoliberal, aplicado desde 1990 en adelante, apoyado en la hipótesis de que el comercio internacional es la fuente principal de crecimiento económico y de modernización institucional, el país optó por la exportación de productos agropecuarios con los que tiene ventajas comparativas. Esta política ha fortalecido la producción empresarial de cultivos tropicales en detrimento de la producción campesina. De tal modo que una política agraria aplicada con el argumento de convertir a los campesinos en empresarios, ha logrado pauperizarlos.

### **Tendencia hasta 1990**

En el modelo ISI, la estructura básica del sector agrario estaba conformada por tres sub-sectores: El primero, de características típicamente empresariales, intensivo en el uso de capital, con tecnología moderna, generalmente importada, corresponde a cultivos de sustitución de importaciones y cultivos tropicales. El segundo, conformado por cultivos no transables o de consumo interno, intensivos en mano de obra y producido con tecnología tradicional, correspondía típicamente de economía campesina. El tercer sector correspondía al área de la pecuaria, fundamentalmente con ganadería bovina más desarrollada, con un estado de incipiente de desarrollo respecto a la avicultura y porcicultura. Esta estructura productiva tiene su correlato en la arquitectura institucional del sector, y le fue funcional.





## **Diálogos** Textos breves sobre desarrollo rural solicitados por el IPDRS

En cuanto a la formación de recursos humanos, la responsabilidad estaba en las universidades, los institutos técnicos agropecuarios (ITA) y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA). En el caso de las universidades, los currículos de los ingenieros agrónomos, veterinarios y zootecnistas estaban diseñados para responder al modelo. Por su parte, la investigación agropecuaria estaba a cargo del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) y del Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT), orientados según la tendencia científica y tecnológica caracterizadas por la generación de tecnologías intensivas en capital y ahorradoras de mano de obra, lo que no dio cuenta de la dotación de recursos en un país con abundancia relativa de mano de obra y escasez de capital.

### **Vientos neoliberales**

El modelo neoliberal se basó sobre el supuesto de que el comercio internacional es la fuente principal de crecimiento económico y modernización institucional, lo que exige la reconversión del sector productivo, privilegiando los sistemas de producción en los cuales el país cuenta con ventajas comparativas, como los cultivos tropicales de exportación y los bienes no transables, y reconvirtiendo los cultivos de sustitución de importaciones como los cereales y las oleaginosas. Las políticas agropecuarias en Colombia a partir de los años 1990 se han orientado a lograr esos propósitos.

En el marco del modelo neoliberal la estructura del sector cambió radicalmente. Se fortalecieron los cultivos tropicales de exportación, especialmente a mediados de la década de 1990 y se dinamizó la producción pecuaria jalonada por la avicultura y la porcicultura. La producción bovina, salvo casos excepcionales, mantuvo su estructura tradicional con escasa tecnología y poca contratación de mano de obra. La producción de no transables, pese a su protección natural, redujo su participación como consecuencia de la masiva importación de alimentos y la irrupción de las multinacionales en la comercialización de éstos, mientras desaparecían los cultivos de sustitución de importaciones.

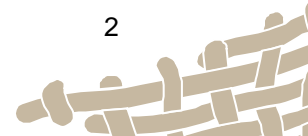
De la misma manera que en el modelo ISI, el neoliberal requirió una estructura institucional acorde con sus características. En el caso de la formación de capital humano, las universidades, el SENA y los colegios agropecuarios e institutos agrícolas, reestructuraron sus planes de estudio para adecuarlos a las necesidades del modelo imperante. Por ejemplo, la formación técnica, tecnológica y profesional se realiza actualmente sobre un menú de competencias eminentemente instrumentales, orientadas a los productores empresariales y a los productos tropicales. En el desarrollo científico y tecnológico, la transformación es radical: desapareció el ICA como ente encargado de la investigación y la transferencia de tecnología pasando sus competencias a funciones relacionadas con la inspección y sanidad vegetal y animal, y en su lugar se creó la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (CORPOICA), con capital privado y público. En consecuencia, la investigación para el sector campesino y tradicional fue notablemente reducida. Al mismo tiempo, la formación y organización empresarial del sector tuvo como eje de articulación las cadenas productivas.

### **Perspectiva histórica**

Una mirada histórica permite observar el desempeño del sector desde los años 1950. En general, la agricultura entre los años 1950 y 1980, fue un sector dinámico, con crecimientos del PIB agropecuario que oscilan entre el 3.21% y el 3.83%.

La agricultura campesina en este largo periodo aportó cerca del 50 % de la producción agropecuaria. Pero su contribución a la economía nacional no se agotó allí, sino que el sector agrario es la principal fuente de generación de empleo y de alimentos para los centros urbanos, lo cual le asigna una importancia singular en el contexto nacional. En general, los campesinos y pequeños productores se dedican a la producción de papa, yuca, plátano, frutas y hortalizas y caña panelera, y en menor proporción al cultivo de algunos productos importables como trigo, cebada, maíz y frijol. También contribuyen con cerca del 30% de la producción de café (Crisis y transformación de la agricultura colombiana 1990 – 2000. C. Jaramillo 2006).

Durante los años 60 y 70 la política agraria se orientó a proteger algunos cultivos importables mediante aranceles y cuotas y a fomentar los cultivos comerciales mediante crédito de fomento. Los cultivos más beneficiados fueron los relacionados con intereses agroindustriales influyentes como el algodón, el arroz, las oleaginosas y los cereales importados.





## **Diálogos** Textos breves sobre desarrollo rural solicitados por el IPDRS

A partir de los años 1980, comienza una reducción del crecimiento hasta situarse cerca de cero en la década de 1990. En el año 2009, el PIB agropecuario creció 1.0%. Los productos que retrocedieron fueron los cereales con -2.67 %, el café con -4.27% y las oleaginosas con -11.93 %. En el caso de los cultivos transitorios hubo un incremento sostenido desde 1950 hasta finales de los años 1970, momento a partir del cual se inicia su retroceso. Cereales como el trigo y la cebada, prácticamente habían desaparecido, mientras que oleaginosas de ciclo corto como el algodón, la soya y el ajonjolí decrecían paulatinamente (La agricultura colombiana en el siglo veinte. Kamanovitz y López, 2003).

La política de la década de los ochenta fue exitosa en tanto permitió la producción de materias primas para la industria nacional y garantizó el abastecimiento de cereales básicos para la población urbana, habiendo beneficiado principalmente a los productos tropicales exportables con ventajas comparativas para Colombia así como a los bienes no transables como la avicultura, tubérculos, frutas y hortalizas. Al mismo tiempo, los cultivos más golpeados por la apertura fueron los sustitutivos de importaciones como cereales y oleaginosas. Las cifras de áreas no cultivadas ascienden a 850 mil hectáreas.

El crecimiento promedio del sector en la década de los noventa fue 1.2% en promedio, frente a 3.3% de promedio histórico para el sector (AgroVisión Colombia 2025. Ministerio de Agricultura, 2001).

### **Impacto negativo**

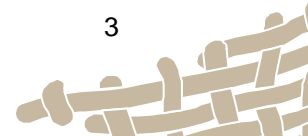
Según las directrices del Plan Nacional de Desarrollo (2002- 2006) “Hacia un Estado Comunitario”, en ese periodo se fomentó un proceso de modernización fundamentado en una mayor orientación a los mercados externos y una gradual especialización en la producción tropical, lo que disparó la importación de alimentos y materias primas de origen agropecuario a cifras históricas de cerca de 10 millones de toneladas en 2009 y la pérdida de más de 350 mil empleos. En las importaciones de productos agrarios se aprecian con mayor claridad las desventajas del modelo, pues el país pasó de importar 1.983.800 toneladas en 1990, 5.606.100 toneladas en 1996 y 9.472.954 toneladas en 2009, convirtiéndose en un importador neto de alimentos.

Otra variable que permite apreciar el impacto del modelo neoliberal está en las áreas sembradas. Las áreas dedicadas a cultivos transitorios, entre 1990 y 1997, disminuyeron 6.2%, en tanto que las áreas dedicadas a permanentes se incrementa en 2.2%. La situación sería poco relevante si no se considerara los productos y los productores implicados. En los cultivos transitorios están los alimentos más importantes de la dieta de los colombianos, y los productores dedicados a éstos son en su mayoría campesinos y pequeños productores. En consecuencia, esta reconversión productiva afecta la seguridad alimentaria y deja sin posibilidades de trabajo a muchos campesinos que deben dedicarse a actividades no agrarias, como servicios, turismo rural, venta de artesanías, o se convierten en guardianes del bosque, agua y en vendedores de paisaje.

Pero las consecuencias devastadoras del modelo neoliberal no se agotan ahí. La “apuesta exportadora 2006 - 2020”, del gobierno, puede generar una desaparición total de la producción campesina y poner en riesgo la seguridad y soberanía alimentaria del país. La política prioriza como productos promisorios y exportables, en primer término, cultivos de tardío rendimiento en una escala que va disminuyendo notablemente el interés (las metas expresadas en áreas y toneladas) por productos alimenticios directos para la canasta familiar, salvo carne y lácteos, cultivos de la dieta básica de los colombianos no hacen parte de dicha política. Ello conlleva un enorme riesgo, dado que, según las tendencias internacionales, los precios de los productos alimentarios de la dieta básica han venido aumentando de manera sostenida desde comienzo de los años 2000 hasta la crisis alimentaria de los años 2007 y 2008. Pero el riesgo no se agota en las posibles consecuencias de desabastecimiento del país, sino que avanza hacia la imposibilidad de que los más pobres puedan acceder a los alimentos y satisfacer sus requerimientos alimentarios. Las cifras de pobreza e indigencia en Colombia alcanzan 45.6 % y 16,4, respectivamente.

### **Tendencia actual**

El nuevo gobierno, en gestión desde hace pocos meses, ha incluido entre las cinco “locomotoras” que jalonan el desarrollo económico del país a la agricultura, pero se trata de una máquina literalmente impulsada por agro combustibles, porque se sustenta en buena parte en un modelo de agricultura de





## Diálogos Textos breves sobre desarrollo rural solicitados por el IPDRS

grandes explotaciones con productores empresariales y orientada a producir bienes tropicales para mercados externos, entre los cuales se encuentran los cultivos de palma para producción de biodiesel y la caña de azúcar para producción de etanol. No hay una política orientada a la agricultura campesina y de los pequeños productores sobre quienes descansó buena parte del tiempo la responsabilidad de producir los alimentos básicos para la dieta de los colombianos.

Otra consecuencia podría ser la paulatina desaparición de los campesinos, quienes por mucho tiempo han producido la mayoría de los alimentos en el país, porque se quedan sin poder cumplir el papel histórico que han tenido: producir alimentos, mantener la cultura y la identidad y ser soportes de la frágil democracia del país. Por ello, la retórica de convertir a los campesinos en prósperos empresarios se evapora, ya la mayoría de ellos serán desplazados a los cinturones de miseria de las ciudades y unos pocos se convertirán en asalariados de las nuevas empresas exportadoras, con sistemas de contratación que no satisfacen los requerimiento mínimos laborales como las famosas cooperativas de trabajo asociado tan cuestionadas hoy en día.

Colombia, octubre de 2010

### Nota:

El presente artículo está basado en el documento *De campesinos a empresarios. La retórica neoliberal de la política agraria en Colombia* publicado en la revista NERA, Año 12 N°15, pp 7-21 Julio – diciembre 2009. Si se quiere acceder al documento completo, ingrese a la sección Biblioteca de esta misma página web [www.sudamericarural.org](http://www.sudamericarural.org).