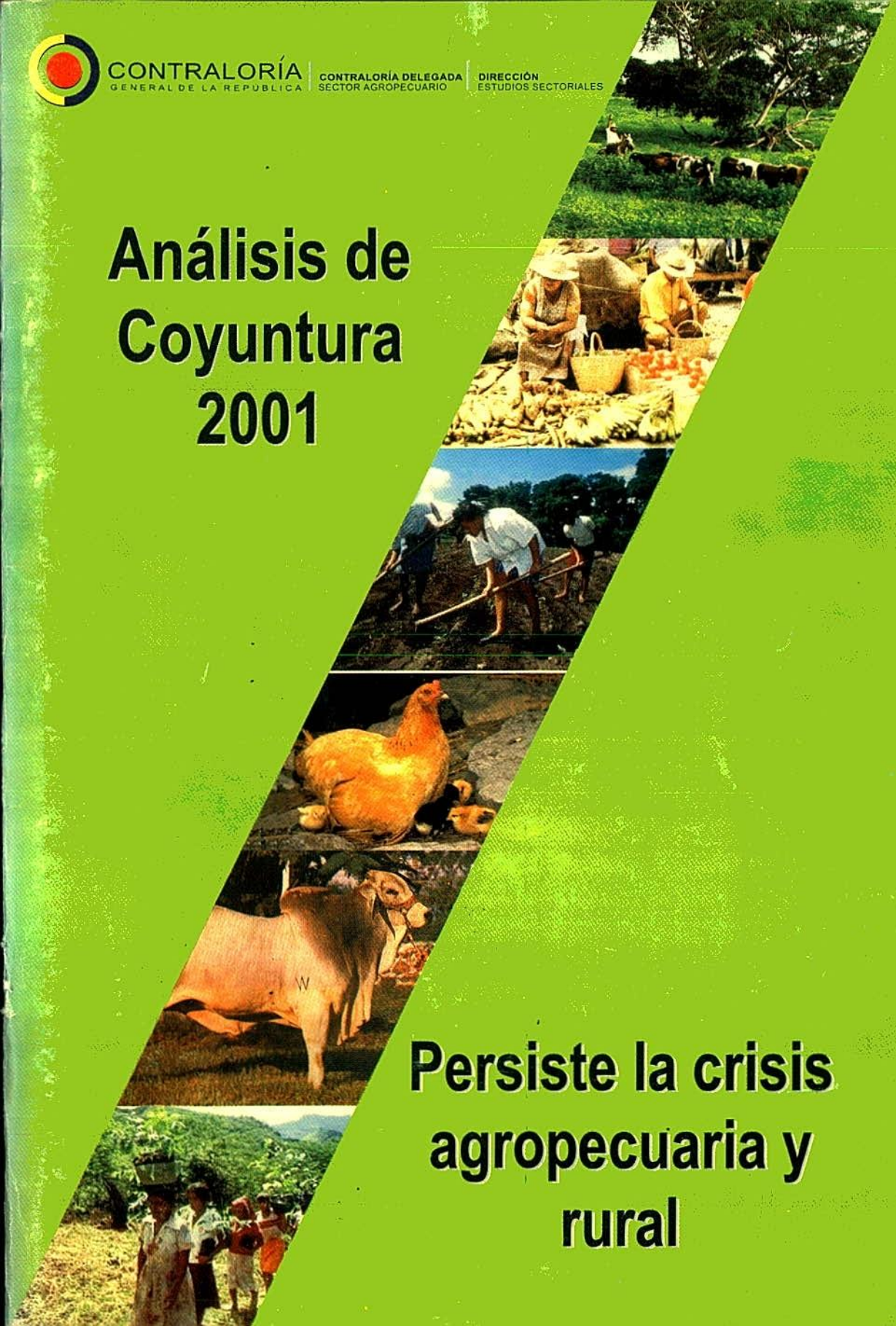
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

CONTRALORÍA DELEGADA SECTOR AGROPECUARIO

DIRECCIÓN ESTUDIOS SECTORIALES

Análisis de Coyuntura 2001



Persiste la crisis agropecuaria y rural

26277

63400

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

ANÁLISIS DE COYUNTURA 2001

PERSISTE LA CRISIS AGROPECUARIA Y RURAL

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA | CONTRALORÍA DELEGADA SECTOR AGROPECUARIO

Contralor General de la República
Carlos Ossa Escobar

Vicecontralor General de la República
José Félix Lafaurie Rivera

Contralor Delegado para el Sector Agropecuario
Samuel Antonio Gómez Ramirez

Director de Estudios Sectoriales
Regis Manuel Benítez Vargas

Dirección
Samuel Antonio Gómez Ramírez
Regis Manuel Benítez Vargas

Colaboradores DES
Leonidas Clavijo Rubio
Sandra Chuquin Badillo
Henry Duarte Serrano
Mario Enrique Espitia López
Mauricio Llano Rodríguez
Luis Sigifredo Mora Toquica
César Augusto Moreno Sánchez
Myriam Lucía Pineda González
Liliana Rivera Cuéllar
Javier Rodríguez Corredor
Daniel Rubio Jiménez
Luis Alberto Torres Salgado

Bogotá, D.C. Julio de 2002

Contenido

Introducción 5

1. Comportamiento macroeconómico 9
1.1 Producto interno bruto, PIB 9
1.2 Subsector agrícola 9
1.2.1 Cultivos transitorios 10
1.2.2 Cultivos permanentes 11
1.2.3 Café 12
1.3 Subsector pecuario 14
1.3.1 Producción Bovina 14
1.3.2 Producción de carne 15
1.3.3 Producción lechera 16
1.3.4 Producción avícola 18
1.3.5 Producción porcina 19
1.3.6 Producción acuícola y pesquera 20
1.4 La pobreza y el desempleo rural 22
1.5 El fenómeno creciente del desplazamiento 24
1.6 La seguridad alimentaria en riesgo 25
1.6.1 Acceso 26
1.6.2 Disponibilidad 26
1.6.3 Sostenibilidad 28

2. Precaria competitividad de la producción agropecuaria 29
2.1 Un análisis desde la productividad 29
2.2 Un análisis desde el comercio exterior 30
2.3 La competitividad frente a los precios 32
2.4 Las cifras del sector exterior agropecuario 33
2.5 El escenario del comercio mundial y las perspectivas de negociación 35
2.6 Investigación y desarrollo tecnológico: incoherencia frente a la competitividad sectorial 36

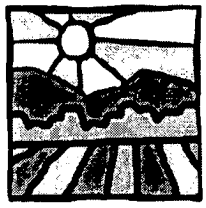
3. Baja cobertura e inequidad de los instrumentos de política sectorial **39**
3.1 Dotación de tierras 39
3.2 Proagro y las cadenas productivas 48
3.3 Investigación y transferencia de tecnología 50
3.4 Sanidad agropecuaria 51
3.5 Adecuación de tierras 52
3.6 Desarrollo rural 53
3.7 Mecanismos de financiación 54
3.8 La información estadística en el sector agropecuario 59
3.9 Comercialización 59
3.10 Análisis del presupuesto sectorial 60

4. Gestión ambiental en las entidades públicas del sector agropecuario **63**

5. La gestión del Estado en la política forestal **65**

6. Expectativas del sector **67**

Bibliografía **71**



Introducción

Con el fin de erradicar la situación de atraso que sumía al campo en 1.998, el Plan de Desarrollo *«Cambio para construir la paz»* impuso un papel prioritario para el sector agropecuario. Entonces, era imprescindible un Estado generador de condiciones que permitieran reactivar la inversión en proyectos productivos, generar riqueza y empleo, promover el aprovechamiento de las ventajas competitivas mediante tecnologías idóneas y emplear mano de obra nacional, siempre respetando los postulados de sostenibilidad de los recursos productivos. En tal sentido, suscitar la producción de alimentos básicos en circunstancias competitivas y sin distorsiones comerciales, mediante la dinamización de la inversión agrícola y el fortalecimiento de las cadenas agroalimentarias promisorias, se convirtió en un objetivo que demandaba el diseño de instrumentos claros, transparentes y de apoyo a las iniciativas empresariales y campesinas orientadas a generar riqueza y bienestar.

Para ese año, los problemas sectoriales podían resumirse de la siguiente manera: la estructura productiva presentaba un rezago tecnológico; la producción primaria generaba escaso valor agregado, los recursos naturales presentaban altos índices de deterioro, existía una brecha enorme entre el sistema de producción campesina y el agroempresarial, el nivel central aglutinaba los recursos financieros, el personal y las decisiones; los objetivos de política sectorial eran difusos y las ejecutorias muchas veces se encontraban diseminadas, ocasionando dispersión de responsabilidades, y por último; las instituciones estatales eran incapaces de atender las necesidades rurales, facilitar el crecimiento y transformar la agricultura dentro de un contexto de competitividad y globalización.

Los indicadores mostraban una alarmante situación: la tasa de desempleo y las líneas de pobreza e indigencia eran síntomas incuestionables de la involución en el campo; los bajos precios internacionales del café y la consiguiente disminución de áreas cultivadas con el grano, obligaban a la recomposición productiva nacional; el éxodo de aproximadamente 1.3 millones de personas, originada por el desplazamiento forzoso acentuaba el conflicto social; la mínima asignación final de recursos presupuestales para el sector, en especial para el fomento de la

investigación y la transferencia de tecnología que atentaba contra su competitividad; la baja participación de los pequeños productores, que representaban el mayor porcentaje de agentes rurales, en la distribución del crédito otorgado por Finagro, evidenciaba la inequidad en la aplicación del instrumento; la significativa cantidad de alimentos procesados importados, que duplicó los volúmenes alcanzados en 1.992, afectaba seriamente la producción nacional; el grave conflicto en el uso de la tierra, ocasionado por crecientes procesos de ganaderización extensiva, generado por la reconversión de áreas cultivables aumentó el desempleo, y; la deforestación de 1.8 millones de hectáreas de bosque dedicadas al cultivo de proscritos durante el periodo 1.992 - 1.998, deterioraba el patrimonio ambiental.

Cuatro años después y poco antes de culminar la gestión del Presidente Andrés Pastrana, los objetivos planteados no se cumplieron porque los instrumentos creados para alcanzarlos, no respondieron eficientemente a las expectativas de la ruralidad; en consecuencia, el panorama no mejoró y algunos indicadores sociales y de productividad sectorial muestran una situación crítica, como se evidencia en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 1

Diagnóstico sectorial

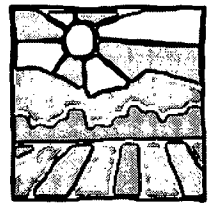
Concepto	Acceso		
Nivel Rural			
Desempleo (DANE)	1991: 4,76%	1998: 7,6%	I trim. 2002: 11%
Linea de pobreza (DNP)	1991: 68,4%	1998: 75.81%	2000: 82,6%
Linea de indigencia (DNP)	1991: 35,2%	1998: 37.4%	2000: 43,4%
Propietarios con menos de una UAF* (IGAC)	[redacted]	[redacted]	2000: 77,3%
Crisis cafetera entre 1994 y 2001 (Federación de Cafeteros)	Pérdida de 171.000 empleos directos		
Población desplazada (Codhes)	1998 al 2001 1.255.300 personas		
Disponibilidad			
Apropiación definitiva del presupuesto de inversión para apoyo a desarrollo agrícola (Min hac. cálculos CGR.	1999: 2,8%		2001: 1,7%
Acceso pequeños productores al total del crédito institucional (FINAGRO)	1999: 2%		2001: 7.83%
Productos que permanecen gracias a los aranceles (MINCOMEX - CAN)	Maíz, pollo, azúcar, leche, arroz		
Inversión en ciencia y tecnología agropecuaria (Fondos parafiscales, Gremios, Corporaciones mixtas)	1998: 148.956 millones de pesos de 2001	2000: 122.720 millones de pesos de 2001	130.721millones de pesos de 2001
Importación total de alimentos con agroindustria (MINCOMEX)	1992: 2'219.496 ton	1988: 5'710.743 ton.	2001: 5'920.559 ton.
Coeficiente de Gini para la propiedad privada. Predios Superficie (IGAC)	1985: 0,8438		2000: 0,8588
Sostenibilidad			
Areas en agricultura (IGAC)	1988: 5,3 millones has		2002: 4,2 millones has
Areas en ganadería (IGAC)	1988: 40,1 millones has		2002: 43,9 millones has
Bosques deforestados por ilícitos (Dirección Nal Estupefacientes)	De 1992 a 2000 : 2,8 millones has		

*Por UAF se entiende un fundo capaz de proporcionar tres salarios mínimos, nivel mínimo de subsistencia para una familia.

Cálculos DESAGRO

Fuente: Dane: ENH-Enero - Marzo 2002

Por esta razón, la Dirección de Estudios Sectoriales de la Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario presenta los resultados del examen pormenorizado de la situación rural nacional, convencida de que su labor crítica e imparcial contribuirá a socializar las verdaderas condiciones por las que actualmente atraviesa el campo colombiano y a encontrar soluciones que respondan a las necesidades campesinas.



1. Comportamiento macroeconómico

1.1 Producto interno bruto, PIB

La participación del PIB Agropecuario dentro del PIB nacional se ha incrementado levemente a lo largo del cuatrienio, pasando de 13.70% en 1998 a 14.61% en 2000 y 2.001; el valor en pesos constantes aumentó 5.3% durante 2000 cifra relativamente alta, pero en 2.001 creció sólo 1.51%, variación similar a la evidenciada por la economía nacional, en un claro síntoma de estancamiento.

Cuadro No. 2

Producto Interno Bruto

	VALORES (1)		VARIACION		%
AÑO	Agropecuario, silvicultura, pesca y caza	Nacional	Agropecuario, silvicultura, pesca y caza	Nacional	PIB Agro como Porcentaje del PIB Nacional
1998	10,332,432	75,421,325			13.70%
1999	10,327,521	72,250,601	-0.05%	-4.20%	14.29%
2000	10,846,852	74,228,458	5.30%	2.74%	14.61%
2001	11,011,099	75,382,970	1.51%	1.56%	14.61%

(1) Millones de pesos de 1994
Fuente: Dane - DNP

1.2 Subsector agrícola

Durante 2001, el comportamiento del sector agrícola fue de parálisis, determinado por el aumento en 0.20% de las áreas sembradas con cultivos transitorios y el incremento de la producción en 6.86%. Mientras tanto, los cultivos permanentes, incluido café, presentaron una disminución en área de 0.07% y en producción de 4.35%.

1.2.1 Cultivos transitorios

Los cultivos transitorios evidenciaron una relativa recuperación durante el periodo 1998-2001. El mejoramiento de la productividad compensó las pérdidas en área,

Cuadro No.3

Comportamiento de cultivos transitorios 1998 - 2001

Cultivos Transitorios	2001	Tasa crecimiento promedio 1998-2001	2001	Tasa crecimiento promedio 1998-2001
Cereales	Superficie (Hectáreas)		Producción (Toneladas)	
Arroz (1)	449,000	14.33%	2,537,193	22.38%
Cebada (3)	4,968	-14.94%	10,097	-13.37%
Maíz Tecnificado (2)	144,000	5.05%	532,000	17.57%
Maíz Tradicional (2)	419,000	-4.89%	720,000	3.50%
Sorgo (2)	70,000	-11.56%	220,263	-6.72%
Trigo (3)	18,868	-4.99%	43,448	-2.82%
Subtotal	1,105,836	3.801%	4,063,001	13.16%
Oleaginosas				
Soya (3)	23,373	-10.68%	55,863	-5.47%
Mani (3)	3,018	10.60%	4,393	20.73%
Subtotal	26,391	-11.08%	60,256	-6.69%
Hortalizas (3)	110,740	3.69%	1,955,380	0.73%
Otros				
Algodón (3)	53,071	-2.54%	116,724	2.17%
Papa (3)	179,692	1.92%	3,012,625	2.79%
Fríjol (3)	122,444	-2.28%	136,679	0.55%
Subtotal	355,207	-0.41%	3,266,028	2.65%
Total	1,598,174	2.17%	7,389,285	7.46%

Fuente 1998-2000. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
Fuentes 2001: (1) Fedearroz; (2) Agrocadenas; (3) FAO
Cálculos: DES - CDSA - CGR

sosteniendo la oferta en niveles similares a los de comienzos de la década. Esta situación se explica en parte, por el comportamiento favorable de las condiciones climáticas y aumentos en la productividad de cultivos como arroz, maíz tradicional, maní, trigo, soya, algodón y fríjol.

Dentro de los cereales, el arroz presentó la mayor tasa promedio de crecimiento en la producción durante los últimos cuatro años con 22.38%, mientras en 2001, creció 14.34%, a pesar de disminuir en área 5 %. De otro lado, entre 1998 y 2000 el maíz tecnificado presentó importantes crecimientos, 5.05% en área y 14.57% en

producción, pero en el año anterior sólo aumentó 0.72% en área y 1.85% en producción. El maíz tradicional, que traía un comportamiento favorable en producción, durante 2001 decreció su área en 0.65% e incrementó su producción en 8.93%. El trigo creció 2.24 % en producción y junto con la cebada, disminuyó la superficie cultivada. El sorgo presentó variaciones positivas, 2.3% en área y 1.2% en producción.

A pesar de su comportamiento durante 2001, las oleaginosas continuaron perdiendo importancia, tanto en área destinada como en producción. Para el periodo 1998 – 2001, la superficie de soya disminuyó 10.68% y la producción 5.47%. El cultivo de maní, no obstante la pequeña área sembrada, presentó una tendencia favorable al crecer 20 % en oferta y 10.60% en área.

Durante el cuatrienio, el algodón aumentó 2.17% en producción y decreció 2.54% en superficie. Para 2001, mostró una relativa recuperación expresada en el incremento de 5.06% en producción y 10.05% en área, insuficiente para cambiar las tendencias negativas imperantes durante la última década, caracterizadas por disminuciones de 7.67 % para área y 5.48 % en producción. El cultivo de papa mantuvo cierta estabilidad con tendencia al crecimiento; durante el último año las áreas se ampliaron 5.26% y la producción sólo 1.64 %, lo que refleja una disminución en la productividad, relacionada con la utilización creciente de tierras marginales para el cultivo y la incidencia de plagas y enfermedades. Durante el mismo año, el fríjol incrementó su área en 5.79% y la producción en 9.73%, mostrando mejoría en la productividad.

1.2.2 Cultivos permanentes

En 2001, la superficie de cultivos permanentes sin café creció 3.51%, y la producción disminuyó 4.50%, mientras que, durante el cuatrienio ambas aumentaron 1.56% y 2.46%, respectivamente. A lo largo del cuatrienio, cultivos tradicionales como caña panelera, plátano, frutales y yuca crecieron 2.25% en superficie y 1.94% en producción, continuando la tendencia de la década.

Contrariamente los exportables, que venían presentando crecimientos satisfactorios, durante el ultimo año perdieron participación, tanto en área como en producción, debido a la disminución de las exportaciones, a excepción de la palma de aceite que, en 2001 creció en área 2.73% y en producción 4.5%. El cacao presentó una leve recuperación en área, sin tener ningún efecto en el comportamiento histórico. La caña de azúcar se comportó negativamente en el ultimo año, disminuyendo áreas y 1.5 millones de toneladas en producción. La producción de banano decayó en el curso de la década y se acentuó en 2001,

evidenciando que las condiciones climáticas en las zonas bananeras, la renovación de los cultivos, la violencia y en el caso de la zona de Santa Marta, el reemplazo de áreas bananeras por ganaderas y palmeras, están afectando la productividad de este importante renglón.

Cuadro No.4

Comportanmiento de cultivos permanentes 1998 - 2001

	2001	Tasa crecimiento promedio 1998-2001	2001	Tasa crecimiento promedio 1998-2001
Exportables	Superficie (Hectáreas)		Producción (Toneladas)	
Banano Exportación (1)	40,801	-0.67%	1,375,162	-2.07%
Cacao (1)	86,000	-5.12%	36,070	-7.42%
Caña Azúcar (1)	170,068	1.31%	19,435,408	3.33%
Palma Africana (1)	138,457	3.61%	547,571	5.85%
Subtotal	**435,326**	**0.11%**	**21,394,210.72**	**2.91%**
Otros				
Caña Panela (2)	216,000	0.71%	1,490,000	4.12%
Cocotero (3)	14,554	4.77%	91,311	5.43%
Plátano (3)	403,305	1.79%	2,827,024	1.86%
Yuca (3)	198,928	2.40%	1,700,000	0.61%
Frutales (3)	162,700	6.04%	2,459,000	3.19%
Subtotal	**995487**	**2.25%**	**8,567,335**	**1.94%**
Total	**1,430,813**	**1.56%**	**29,961,545.72**	**2.46%**

Fuente 1998-2000. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
Fuente 2001: (1) Gremios; (2) Agrocadenas; (3) FAO

El plátano y los frutales presentaron crecimientos sostenidos en la ultima década, tanto en superficie cosechada como en producción. Para 2001, el primero de ellos presentó incremento de 7.01% en área y 5.39% en producción y los frutales 2.52 y 2.81% respectivamente. La caña panelera, a pesar de la crisis que atraviesa, tuvo un comportamiento estable en superficie y un incremento de 13.58% en producción. El cocotero aumentó sus áreas en el ultimo año (3.4%), pero su producción disminuyó 9.81% respecto a 2000. En el caso de la yuca, que se ha venido fomentando a través de PROAGRO, presentó un incremento en el área cultivada del 10.94%, aunque la producción disminuyó 5.13%; este comportamiento se explica por: 1) Condiciones ambientales desfavorables en las zonas productoras; 2) Errores en la selección de las zonas de expansión; 3) Baja calidad del material de propagación, y; 4) Tecnología utilizada en las nuevas áreas.

1.2.3 Café

El análisis acerca del comportamiento de la economía cafetera en los últimos cuatro años, evidencia el desarrollo de una crisis progresiva. En el periodo 1998 - 2001 la superficie cosechada disminuyó cerca de 64 mil hectáreas (-7.38%) y la producción cayó de 767 mil a 656 mil toneladas (-14.45%), ocasionando la pérdida de cerca de 58.000 empleos directos, mientras las exportaciones mostraron una reducción en 59.63% pasando de US$1.893 millones a US$764 millones.

Cuadro No.4

PRINCIPALES INDICADORES DE CAFÉ 1998-2001

Característica	1998	1999	2000	2001	Diferencia 98-01	Variación 98-01
Superficie	869,157	869,157	850,000	805,000	-64,157	-7.38%
Producción	766,980	546,720	637,140	656,160	-110,820	-14.45%
Valor exportaciones (en miles US$)	1,893,102	1,347,203	1,068,693	764,167	-1,128,935	-59.63%
Precio Interno	1,789	1,603	1,354	1,089	-700	-39.14%
Precio Internacional	31,122	23,121	22,533	15,409	-15,713	-50.49%
Empleos directos *	724,298	724,298	708,333	666,667	-57,631	-7.96%

Fuente Banco de la República. Federación Nacional de Cafeteros. MIncomex
* Cálculos DES-CDSA-CGR
Cifras en toneladas y US$

El desequilibrio entre oferta y demanda es evidente en el último trienio pues el ritmo de crecimiento de la producción ha duplicado la del consumo. Esta situación generó desaceleración de los precios, que a nivel nacional cayeron en 39.14% y a nivel internacional en 50.49%. Para el mismo periodo la producción mundial alcanzó un récord de 114 millones de sacos, frente a 110 del año anterior y a 103 promedio de los años 1996-1997 y 1998-1999, originando una dramática disminución en el valor de las exportaciones Colombianas de 2001, ocasionada a la vez por el aumento en la producción de café tipo robusta, que pasaron a aportar cerca de 30% de la producción mundial a 38% en el último año; y los cafés arábica no lavados, siendo Vietnam y Brasil los países que más contribuyen a la producción.

Por tal razón, el Fondo Nacional del Café sigue en crisis, puesto que sus ingresos corrientes continúan a la baja y la contribución[1] desapareció a consecuencia del bajo precio externo. Adicionalmente, ante la necesidad de reducir los costos para hacer frente a la competencia de nuevos productores, se redujeron los costos de administración de Federacafé y de los programas de los 15 Comités Departamentales, de 0.16 centavos de dólar por libra de café exportada en 2000, a 0.10 para la vigencia 2001. El apretón para dicho año fue de aproximadamente 300 mil millones de pesos, lo cual implica que la cofinanciación para las obras de infraestructura en las zonas rurales desaparecerá.

Como medidas tendientes a remediar la sobreoferta, el 19 de mayo de 2000 la Asociación de Productores de Café -APPC-, acordó poner en marcha un plan de retención por dos años cafeteros para inducir la reducción de la oferta exportable y

[1] Que correspondía a la diferencia entre el valor internacional del café y el precio de sustentación al productor.

el nivel de inventarios en los países consumidores para el año cafetero 2000-2001. El plan empezó a funcionar parcialmente por la dificultad de los países para financiarlo. El balance a mayo de 2001, reportó la retención de 7.4 millones de sacos, sin embargo, se suspendió desde septiembre del mismo año, generando mayor inestabilidad en la oferta mundial.

La grave situación económica de los productores obligó al gobierno nacional, a destinar $30.000 por carga de café, a título de complemento en el pago del precio interno; esta medida fue implantada el 28 de septiembre de 2001 y se mantendrá hasta septiembre 30 de 2002. En la actualidad el precio interno se determina al compás del externo, por lo cual ha desaparecido el precio interno de sustentación que permitía la existencia de márgenes para las políticas de fomento.

Por otra parte, se han realizado modificaciones a la política de comercialización, que incluyen entre otras cosas, la supresión de la comisión fija entregada a las Cooperativas de Caficultores por la compra del grano y el pago de un precio único nacional a los 16 centros regionales de Almacafé S.A. -ahora el precio es diferenciado para cada centro teniendo en cuenta los fletes al puerto de exportación-. Con estas medidas se espera jalonar procesos integradores en las cooperativas, reducir su número y fortalecer sus estructuras financieras.

Ante las reducidas posibilidades de celebrar otro acuerdo de cuotas, se hace necesaria una política cafetera que permita la adopción de sistemas de producción adecuados a las condiciones y capacidades de los productores, buscando mejorar competitividad a través de tecnologías que incrementen productividad y reduzcan costos de producción. También se requieren facilidades para acceder al crédito y soluciones al elevado endeudamiento e incapacidad de pago, así como una adecuada orientación en las reformas institucionales requeridas. La ausencia de correctivos al respecto puede generar una agudización en la tendencia decreciente del nivel de producción, con las consecuentes repercusiones en los niveles de empleo e ingresos de los caficultores, que se traducirán en significativos aumentos de la pobreza rural.

1.3 Subsector pecuario

1.3.1 Producción Bovina

La ganadería ocupa la mayor proporción de las áreas agropecuarias en el país y presenta bajos índices productivos. El área en pastos y malezas ocupa cerca de 32% del área nacional y la capacidad de carga promedio es de 0.5 UGG/Ha

(Unidades de Ganado Grande por hectárea). Las regiones con mayor dedicación a ésta actividad son la Costa Atlántica y la Orinoquia, que destinan cerca de 60% del área total, mientras que en la zona andina ésta proporción alcanza 40.3%. La ganadería ocupa actualmente una gran proporción de tierras con aptitud agrícola: en la Región Atlántica, solo se cultiva 38.5% del área con aptitud agrícola, en la Orinoquia 31% y en la Región Andina solo se aprovecha la aptitud agrícola del 43.5% de los suelos, mientras que la superficie restante es ocupada en su mayoría por pastos. Existen discrepancias en cuanto al área dedicada a la ganadería, siendo ésta de alrededor de 38 millones de hectáreas y la reciente clasificación del IGAC (2002) estima la superficie apta para dicha actividad en 21.846.105 hectáreas, incluyendo las que poseen vocación silvopastoril y agrosilvopastoril, lo que muestra la necesidad urgente de lograr desarrollos tecnológicos importantes para mejorar la productividad y cubrir las necesidades de consumo de la población a largo plazo, mientras se ordena el uso de las tierras. En cuanto a producción, el subsector ha presentado estancamiento en carne y leche e igual comportamiento presenta el consumo percápita de éstos productos. De otro lado, mientras los precios de la carne son competitivos en el contexto internacional, los lácteos han venido perdiendo esta característica, debido principalmente a la caída en las cotizaciones internacionales y al alto costo de producción interno.

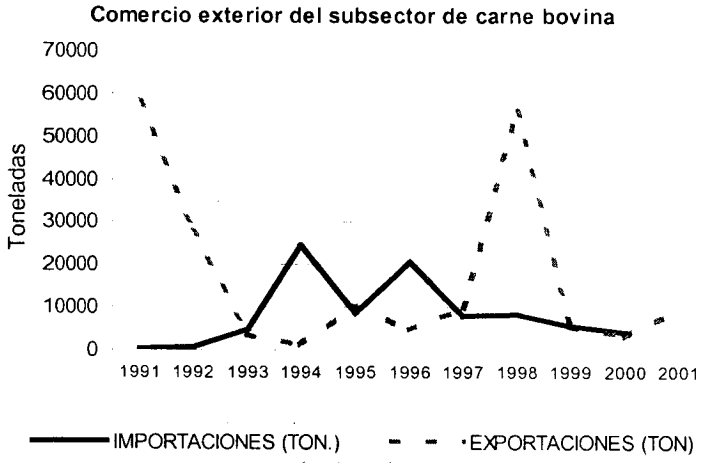
1.3.2 Producción de carne

Durante 2001, la producción cárnica decayó 5.6%, según las cifras de Fedegan, una baja considerable para el subsector, que ha dado muestras de estancamiento en la década, evidenciando un crecimiento de 0.5% en el periodo 1991 - 2001. El consumo percápita también ha cedido terreno frente al pollo, huevo y pescado, pues de 19.5 Kilogramos en 1990, pasó a 16.6 Kilogramos en 2001. Los precios mayoristas de la carne en canal, registrados en la Bolsa Nacional Agropecuaria, presentaron un aumento real de 21.4% durante el año anterior, principalmente a raíz de la certificación como zona libre de Fiebre Aftosa con vacunación, por parte de la Organización Internacional de Epizootias (OIE), de una extensa zona de la Costa Atlántica, Antioquia y parte de Caldas. La tendencia de precios altos ha continuado hasta julio de 2002 y se prevé la consolidación de una fase de retención, que provocará precios altos y reducción en el consumo de carne frente al pollo, el pescado y aún el cerdo, que actualmente ofrece precios inferiores.

De otro lado, el mercado externo de carne presentó una balanza comercial positiva de U$ 17.8 millones; las exportaciones tuvieron un crecimiento de 559% respecto al año anterior, llegando a 10.056 toneladas, por valor de U$21,95 millones. El comportamiento de las ventas al exterior durante la década, se caracterizó por la variabilidad y la gran dependencia de las exportaciones de animales vivos, pero se

vislumbra un quiebre en la tendencia, pues su promedio exportado para sacrificio en el período 1991 - 2001 fue de 52%, mientras que para el año anterior fue de 37.5%. Actualmente, los precios internacionales presentan un buen nivel y la situación competitiva es favorable para la exportación a países vecinos; pero la irrupción a mercados como la Unión Europea, presupone inversiones en la cadena de frío, el cumplimiento de estrictas exigencias sanitarias y la certificación de algunos mataderos, requisito éste, en proceso. De todas maneras se prevé el cumplimiento en la meta de exportación de carne para 2002 (15.000 toneladas), dependiendo en gran medida del comportamiento y la apertura del mercado venezolano.

Gráfica 1



1.3.3 Producción lechera

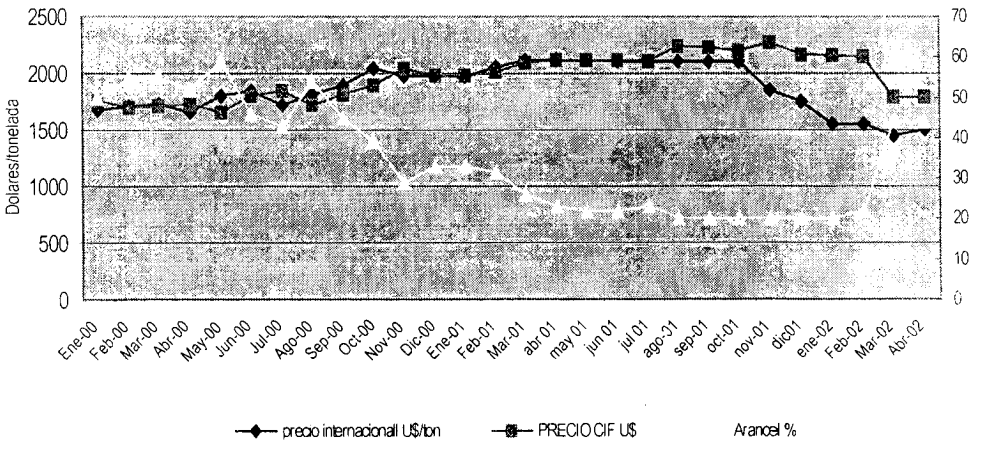
El subsector lechero mostró progreso sostenido durante el periodo 1991 - 2001, alcanzando un crecimiento promedio de 4.17%, aunque de sólo 0.3% en 2001. El comercio exterior de productos lácteos presentó un aumento de 90% y una balanza comercial positiva, en el mismo año, a pesar del incremento de 100.4% en las importaciones que, junto con la crisis económica nacional, no ha permitido variaciones positivas de consumo interno, generando sobreoferta del producto y crisis para los productores. Durante el año anterior, las importaciones correspondieron a 2.9% de la producción nacional, mientras las exportaciones alcanzaron 4% de la misma. El país se define entonces, como exportador de excedentes y en éste sentido, solo a través de un acuerdo serio entre los agentes del

subsector, para procesar leche a precios competitivos en el mercado internacional, se puede continuar con el crecimiento de las exportaciones y solucionar la crisis interna.

El crecimiento de las importaciones está relacionado con los bajos precios internacionales de la leche en polvo, debido a la poca demanda del producto en el este asiático, además de la crisis económica Argentina, donde los precios al productor alcanzaron niveles de 7 centavos de dólar por litro[2], mientras la crisis sanitaria por los brotes de Fiebre Aftosa cerró los mercados a una importante proporción de sus productos lácteos, presentándose una caída de precios de U$700 por tonelada[3]. Esta crisis mostró las fallas del sistema de fijación de los aranceles para importación, pues mientras los precios internacionales caían, el arancel continuaba en niveles bajos (ver gráfico No. 2). La razón principal es la fuente de donde se toman los precios para determinarlo, lo que evidencia la necesidad de utilizar el menor precio de varios mercados, que lógicamente es el buscado por los importadores para adquirir el producto.

Gráfico No. 2

Evolución de los precios de la leche en polvo, precio CIF y Aranceles



[2] En Colombia el precio actual por litro de leche cuota es de 21 centavos de dólar y el de excedente de 14.4.
[3]Desde precios superiores a U$ 2000 hasta U$ 1300 por tonelada.

1.3.4 Producción avícola

Este subsector ha tenido un crecimiento destacado en la década: 5.71% para la producción de pollo y 11.72% para la de huevo. La primera alcanzó 531.017 toneladas y la segunda 425.872[4]. El consumo percápita también aumentó para ambos productos y se ubicó en 12.98 Kg de pollo y 10.05 Kg de huevo[5].

Este subsector enfrenta grandes retos hacia el futuro, debido a que los costos de producción dependen en gran medida de productos importados como maíz amarillo, soya y torta de soya empleados para la fabricación de alimentos balanceados, que representan cerca de 70% de los costos de producción. Para lograr que ésta cadena soporte la entrada de productos importados con bajos aranceles o sin ellos, deben reducirse significativamente los costos de producción a través de una producción competitiva de materias primas en el país o, a través del desarrollo de productos sustitutos, como el sorgo o la yuca, que logren las productividades suficientes para proveer materias primas de bajo costo para la industria de alimentos balanceados. Según Fenavi, los precios internos de pollo y huevo son superiores a los precios en el mercado de países con fortaleza en producción avícola dentro del Alca: Estados Unidos, Brasil, Argentina, México y Chile (ver cuadro No. 5). Durante el año anterior, la industria avícola consumió 2.5 millones de toneladas de alimentos balanceados, incluyendo cerca de 1.4 millones de toneladas de maíz amarillo y 167 mil toneladas de fríjol soya importados.

Cuadro No.6

Competitividad del Sector Avícola

País	Precio Maíz U$7Ton.	Precio Soya U$/Ton.	Prec. Pollo vivo U$/Kg	Pr. Huevo U$/Unidad
Estados Unidos	88.8	168.1	0.44	0.06
Brasil	96.3	158.1	0.44	0.03
Argentina	65.4	119.3	0.45	0.04
Colombia	202.2	303.3	0.9	0.07
México	104.5	196.8	0.82	0.05
Chile	135.5	267.6	0.66	0.05

Fuente: Revista Avicultores, abril 2002.

En el mercado interno, los productores enfrentan bajos precios, inferiores a los costos de producción que para el huevo llegan a $128, mientras el precio de venta alcanza $113 por unidad, para el pollo, los costos superan los $2000 por kilogramo, a la vez que los precios están en niveles inferiores a $1900; por tal

[4]Equivalentes a 7.097 millones de unidades.
[5]Equivalente a 164.8 huevos.

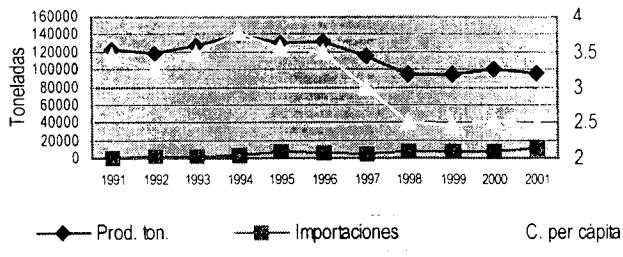
razón, sólo los grandes productores que integran la producción o consecución de materias primas a bajo costo, con la producción de alimentos balanceados y la transformación y comercialización de los productos finales, logran balances positivos. Además, la producción avícola ecuatoriana vende sus excedentes de huevo y pollo a precios bajos, incluso inferiores a los internos de ese país, para la zona sur de Colombia, representando competencia desleal para los productores del Valle del Cauca y amenazando los productores del resto del país.

1.3.5 Producción porcina

El subsector de la porcicultura ha disminuido su producción, al tiempo que ha venido aumentando las importaciones, que en 2001 llegaron a 10.7% de la producción nacional. La producción, estimada por la Asociación Colombiana de Porcicultores (ACP), que reúne los datos de sacrificio entregados por 600 municipios del país, cayó 4.46% con relación al año anterior a 95.421 toneladas y el promedio de la disminución en la producción nacional para la década 1991 - 2001 llegó a -2.11%. A pesar del aumento en las importaciones, que pasaron de 207 toneladas en 1991 a 10.244 diez años después, la disponibilidad de carne porcina no ha aumentado al ritmo de crecimiento de la población y el consumo percápita ha caído de 3.44 Kilogramos en 1991 a 2.45 en 2001 (ver gráfico No. 3).

Gráfico No. 3

Producción y Consumo de Carne de Cerdo



Fuente: Asociación Colombiana de Porcicultores

Dentro de las importaciones, la carne congelada y deshuesada es la de mayor participación: 40.3% durante el año anterior; en ésta categoría, el país no es competitivo, debido a los altos costos de producción y a la falta de desarrollo de la industria procesadora. El precio promedio interno de referencia de la Franja Andina de Precios fue U$2.003, y el externo CIF U$1.559, por lo que el producto necesita protección arancelaria para salvaguardar la producción interna. El arancel promedio en 2001 fue de 25%, teniendo un máximo de 51% cuando el precio estuvo en U$1.145 y un mínimo de 10%, cuando el precio CIF llegó a U$2.004 por tonelada.

Al igual que la avicultura, éste subsector depende de materias primas importadas

para la fabricación de alimentos balanceados, pues constituyen cerca de 75% de los costos de producción del ciclo industrial completo, cría, levante y ceba, de los productores industriales, los cuales poseen cerca de la mitad del inventario porcino. El productor casero tiene la otra mitad del inventario nacional y se caracteriza por aprovechar lavazas, desperdicios, subproductos y sobrantes de cosecha para la alimentación de los animales. Los costos de producción del tipo industrial para 2001 fueron de $ 2.386 por Kilogramo en pie para el ciclo completo y de $ 2.606 por Kilogramo para ceba, mientras el precio promedio fue de $2.956.9 por Kilogramo en 2001 en la feria «Efegé» de Bogotá. Durante 2002, la situación para los productores es difícil, pues los costos ascienden a $ 2.599 para el ciclo completo y a $ 2.896 por kilogramo para ceba, mientras los precios hasta junio cayeron a $ 2.800 por kilogramo en Bogotá y a $ 2.600 en Medellín. El futuro del subsector pasa por la reducción en los costos de producción, principalmente de maíz y soya y/o productos sustitutos. Tal objetivo solamente se logrará enfilando esfuerzos para mejorar las productividades y reducir los costos de producción de las materias primas para la elaboración de alimentos balanceados.

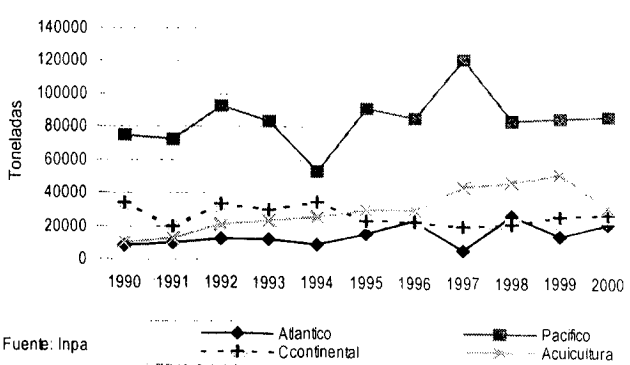
En el aspecto sanitario, se destaca la campaña de erradicación de la Peste Porcina Clásica que se financia con 5% de incremento en la cuota de fomento cancelada al momento del sacrificio. El Fondo Nacional Porcícola estima la evasión de dicha cuota en 30%, afirmando que en ella incurren incluso, productores de tipo industrial, que son los más beneficiados con el esfuerzo del subsector.

1.3.6 Producción acuícola y pesquera

Este subsector incluye la producción proveniente de la pesca artesanal o industrial y la producción de cultivos acuícolas. Actualmente, éste carece de estadísticas actualizadas en razón a los recortes presupuestales realizados al INPA en los últimos años, por eso se trata en detalle la coyuntura 2000, de la que sólo se tenían proyecciones en el informe anterior. La producción alcanzada fue de 167.744 toneladas, presentando una

Gráfica No. 4

Producción de la pesca y la acuicultura en Colombia



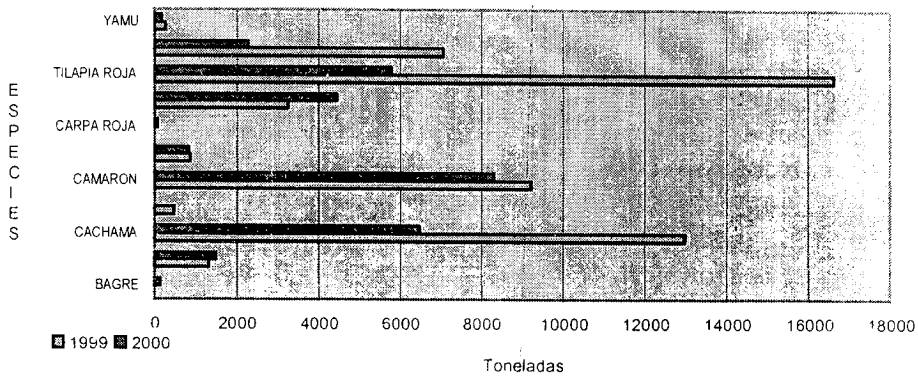
Fuente: Inpa

disminución de 6.2% con respecto a 1999. La producción de la acuicultura creció sostenidamente en la década, pero durante el periodo 1999 - 2000 presentó una caída de 39.4%, al pasar de 52.213 toneladas a 31.658. Esta reducción se dio a través de la disminución en la producción de 21.411 toneladas de Tilapia, Cachama y Trucha, mientras que otras especies de cultivo presentaron incrementos, como el Bocachico, Yamú, Bagre, Tucunaré, Carpa, Pargo, Sábalo, Camarón y Ostras, pero no alcanzaron a compensar la caída.

De otro lado, la producción pesquera del atlántico presentó un incremento de 52%, debido principalmente al aumento en la captura de atunes en 6.586 toneladas, mientras la del pacífico creció 0.98%, al igual que la del Magdalena, que aumentó 93%, compensando las bajas producciones de la cuenca del Orinoco y la Amazónica. El consumo per cápita para 2000 se estimó en 4.5 Kilogramos presentando disminución con respecto al estimado en 6.5 Kg. por el INPA para 1999.

Cuadro No. 5

Comparativo de producción de la acuicultura por especies



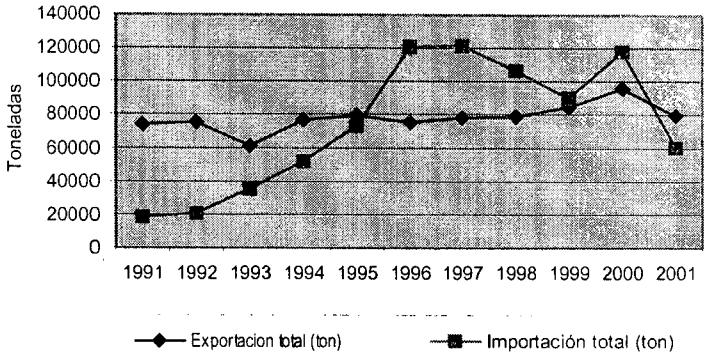
La producción de camarón de cultivo creció 40.8%, llegando a 11.700 toneladas en 2001, luego de haber tenido una caída de 10% en 2000 y proyectándose la ampliación a corto plazo en 15.000 hectáreas de espejo de agua en la Guajira, cuando el área nacional actual asciende a 4.036 hectáreas. La industria camaricultora colombiana se ubica en los primeros lugares del mundo en cuanto a productividad, con cerca de 3 toneladas por hectárea, y en cuanto a avances tecnológicos, produciendo y exportando semilla resistente a enfermedades como la mancha blanca, que ha devastado cultivos en Ecuador y el pacífico americano. La producción de ostras de cultivo, aunque todavía incipiente, tuvo un crecimiento de 10%, para alcanzar 18 toneladas en 2000 y se perfila como alternativa productiva interesante. De otro lado, la captura de peces ornamentales también disminuyó de

23.6 a 15,03 millones de ejemplares en 2000, suponiendo una disminución en los pedidos, pues ésta rama de la actividad trabaja con arreglo a la demanda, aunque es necesario llevar a cabo estudios para determinar el estado del recurso en el medio natural. Además, se ha presentado una pérdida de la competitividad, puesto que en el este Asiático se ha trabajado en la reproducción en cautiverio de varias especies ornamentales, a bajo costo.

El mercado externo presentó una caída en las exportaciones de 16.9% durante 2001, llegando a US$174.7 millones, lo que representa 16.192 toneladas y U$12.4 millones, mientras que las importaciones se redujeron en 57.985 toneladas y U$21.1 millones, alcanzando U$57.56 millones y quebrando la tendencia creciente de las importaciones (ver gráfico No. 6). El camarón aparece con el mayor peso dentro de las exportaciones con U$85.3 millones y especialmente el de cultivo, que

Gráfico No. 6

Mercado externo de la pesca y la acuicultura



tuvo ventas externas por U$63.2 millones, los atunes por U$64.7 millones, correspondientes a 58.886 toneladas, mientras que en las importaciones, el atún y las sardinas conservadas representaron 57% del volumen.

1.4 La pobreza y el desempleo rural

La población rural desempleada aumentó considerablemente durante la última década, incluso un examen de los indicadores sobre la materia muestra una realidad preocupante, puesto que la migración hacia las zonas urbanas se causó, en buena medida, por la ausencia de oportunidades laborales en el campo.

Los indicadores sociales del sector rural no son los más alentadores y denotan ineficacia en la ejecución de la política pública. Así, para 2000, 82,6% de la

población rural se encontraba bajo la línea de pobreza y 43,4% bajo la de indigencia, valores superiores a los observados en la década de los setenta. Por otra parte, los índices de desempleo han pasado de 4,2% en 1991 a 8.2% en Diciembre de 2001, equivalentes a un aumento bruto de 405.352 desempleados en el campo.

Cuadro No.7

Desempleo a Nivel Rural 1998 - 2002

AÑO	1998	1999	2000	2001 imestres				2002
				Ene-Marz	Abril-Junio	Julio-Sept.	Oct.-Dic.	En.-Marzo
Tasa de Desempleo	7.6%	10.9%	10.4%	8.8%	7%	8.2%	8.2%	11.3%

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares DANE-DNP

Es de anotar que aunque durante 2001 este indicador muestra una disminución considerable, en el primer trimestre del 2002 presenta nuevamente un alza. (Cuadro No. 7). De igual manera preocupa el aumento en el subempleo, pues mientras en 1998 era de 18.7%, en el último trimestre del 2001 se encontraba en 40.1%.

Sin embargo, los índices de NBI muestran un mejoramiento pasando de 62,5 en 1993 a 40 en 2000, lo que puede explicarse por la orientación de la política estatal hacia el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, mediante la obligatoria destinación de recursos para la construcción y el mejoramiento de plantas físicas e infraestructura en servicios básicos, sin importar que la calidad en la prestación de ellos sea poco eficiente. Pero además, no se atacan las causas estructurales de la pobreza, es decir, no se busca la implementación de alternativas reales para la generación de ingreso o dicho de otra manera, de una sostenibilidad real y de largo plazo para el territorio rural. Así las cosas, buscar alternativas eficientes en la generación de ingresos legales para los habitantes rurales, se convierte en tarea prioritaria.

En tal sentido, la explotación de la biodiversidad amazónica, especialmente de la cosecha de frutas y de plantas medicinales puede generar alrededor de 50 mil empleos, la producción de camarón de cultivo cerca de 60 mil, los cultivos forestales algo más de 175 mil, el cuidado de cuencas hídricas 12 mil quinientos, la agricultura ecológica alrededor de 30 mil y la explotación cauchera más de 40 mil. Sin lugar a dudas, mejorar la situación social del campo requiere de inversión en capitales a mediano y largo plazo; las

Cuadro No.8

mpleos adicionales generados por las alternativa propuestas

Actividad	Posibles empleos
Biodiversidad amazónica	50,000
Explotación de camaron	60,000
Sector forestal	176,947
Cuidado de cuencas	21,150
Agricultura ecológica*	31,742
Caucho	41,000
Total	380,839

*Estima triplicando el área actual en café, palmito, palma africana, caña de azúcar, banano, frutas, hierbas aromáticas y hortalizas

posibilidades están exploradas, solamente se necesita aunar esfuerzos públicos y privados para luchar radicalmente contra el desempleo rural.

1.5 El fenómeno creciente del desplazamiento

Cuadro No. 9

Departamentos Receptores

Departamentos	Personas	%	Gini
Antioquia	55921	16.3%	0.863
Cauca	31392	9.1%	0.815
Bolivar	23334	6.8%	0.716
Nariño	19176	5.6%	0.777
Cesar	17908	5.2%	0.660
Magdalena	16196	4.7%	0.679
Valle del Cauca	16829	4.9%	0.866
Subtotal	180756	52.6%	
Estimativo Global	**341.925**	**100%**	

Fuente: Codhes 2002. Indice de Gini predios superficie 2000

La problemática del habitante rural se complica con el aumento del desplazamiento forzoso, este fenómeno ha sido considerado como uno de los principales problemas nacionales[6], ya que el éxodo alcanza más de dos millones y medio de personas, correspondiendo a cerca de 6% del total de la población. Durante el periodo 1998 - 2001 se desplazaron 1´255.300 personas (ver cuadro) que entraron a formar parte de un grupo muy vulnerable, al trasladarse forzadamente a cascos urbanos y regiones que no estaban dotadas para prestarles los servicios básicos requeridos. Desde el punto de vista de la seguridad alimentaria, el efecto es negativo, pues gran parte de los desplazados pertenecen a la economía campesina dedicada a la producción agrícola y de especies menores y, por lo general, son pequeños propietarios de tierra[7].

Cuadro No. 10

Departamentos Expulsores

Departamento	Personas	%	Gini
Antioquia	18081	5.2%	0.863
Cauca	15411	4.5%	0.815
Bolivar	6682	1.9%	0.716
Chocó	7555	2.2%	0.865
Valle del Cauca	6345	1.8%	0.866
Subtotal	54074	15.8%	
Estimativo Global	**341.925**	**100%**	

Fuente: Codhes 2002. Indice de Gini predios superficie 2000

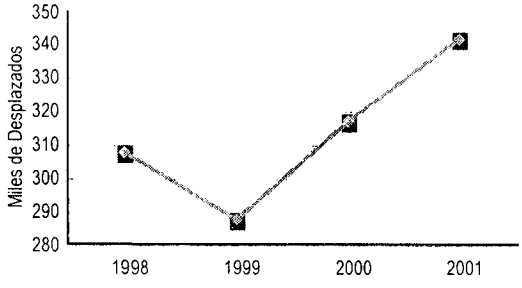
Durante 2001, se estima que 341.925 Colombianos fueron desplazados; es decir, 39 personas por hora y 937 personas por día, pero además su seguridad alimentaria, entendida como el "acceso material y económico a alimentos suficientes para todos los miembros del hogar,

[6]Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados –ACNUR-

[7]Según FAO, el 90% de los hombres producían productos para auto-consumo, el 75% de las mujeres se dedicaba a cultivar hortalizas y la producción de especies menores, con las cuales complementaban la dieta familiar y generaban ingresos adicionales. Después del desplazamiento, 32% de los hombres continúan trabajando como jornaleros en actividades agrícolas, mientras que 42% de las mujeres busca alguna forma de subsistencia en el trabajo doméstico. El 24% de los hombres desplazados se dedica al comercio informal y sólo un 4% entre las mujeres. Sin embargo, la mayoría de desplazados se encuentran desempleados o subempleados (18% de los hombres y el 57% de las mujeres desplazadas).

sin correr riesgos indebidos de perder dicho acceso"[8], se convirtió en mera expectativa. Dicha situación se ha caracterizado por la repentina reducción en la disponibilidad y acceso al alimento, produciendo altos niveles de desnutrición y mortalidad, y condicionando una alimentación deficiente en nutrientes y calorías. El problema ha tratado de atenuarse desde junio de 2000 cuando a solicitud del gobierno nacional, el Plan Mundial de Alimentos (PMA), comenzó a entregar ingesta diaria a 227.000 personas[9]. La situación sigue preocupando, pues dicho programa abarca tan solo 10% de la población desplazada y no existe una verdadera política estatal que enfrente radicalmente la problemática, por lo que es evidente que los desplazados nacionales se encuentran sumidos en un grave estado de inseguridad alimentaria, al disminuir el consumo promedio de 2.739 kilocalorías al día para los colombianos en situaciones normales[10] a tan solo 1.752 kilocalorías de ingesta diaria de la población desplazada, cifra ésta, inferior al promedio estándar recomendado por el PMA para habitantes en situación de emergencia.

Gráfico No.7. Tendencias Nacionales de Desplazamiento



Fuente: Plan Mundial de Alimentos Colombia y Codhes

Es innegable la colaboración brindada por organismos multilaterales en la atención a la población desplazada; pero es inocultable también, la ausencia de dirección, inversión y resultados de la política gubernamental frente a dicho fenómeno, evidenciado por: 1) La situación que atraviesan las familias que viven el fenómeno; 2) Los deplorables niveles de ingreso, que explican la imposibilidad de éstos núcleos humanos para acceder a la ingesta alimenticia mínima; 3) El deficiente acceso a los servicios básicos y 4) La imposible y remota alternativa del "retorno" a sus sitios de origen.

1.6 La seguridad alimentaria en riesgo

Al analizar la situación de la seguridad alimentaria nacional se encuentra una evidente contravención de la Constitución de 1991, que le ordena al Estado llevar a cabo las acciones necesarias para mejorar la calidad de vida de los habitantes del

[8]Metz Manfred y Thomson Anne " Implicaciones de la Políticas Económicas en la Seguridad Alimentaria", capítulo I. página 13, FAO y El Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), Octubre 1996.
[9]Estudio de caso de las necesidades Alimentarias de la población Desplazada de Colombia, Plan Mundial de Alimentos. Colombia, Junio 14 de 2001.
[10]Cifra calculada por la DES de la CDSA - CGR, dentro de la elaboración del documento: "El Sector Rural en el Marco del Estado Social de Derecho", marzo de 2002.

campo. Sin embargo, la realidad sugiere falencias muy marcadas en: 1) *El acceso,* al no alcanzar los ingresos adecuados para la compra de la ingesta necesaria; 2) *La disponibilidad,* al no aprovechar eficientemente el uso de los recursos productivos para la producción de alimentos; y 3) *La sostenibilidad,* derivada de la razón anterior y materializada en el degradamiento del recurso suelo como soporte del sistema productivo agroalimentario. En este sentido, sobresale la inoperancia de los programas encaminados a fortalecer la capacidad competitiva del productor nacional, junto con la desarticulación entre los preceptos del Estado Social de Derecho y los desarrollos legales, reglamentarios y organizativos, todo esto enmarcado por la necesidad de plantear políticas públicas diferenciadas que respondan a la heterogeneidad de lo agropecuario (economía campesina de subsistencia-producción agroempresarial), con estrategias que promuevan la producción sectorial doméstica, bajo ciertas condiciones regulatorias y en consulta con criterios de eficiencia productiva, aprovechamiento del suelo y distribución de ingresos.

1.6.1 Acceso

Nuestra Constitución obliga al Estado a que, en lo referente a la oferta, aumente significativamente la producción de alimentos en condiciones de igualdad en el acceso a los incentivos y promueva la igualdad de oportunidades para todos los agentes productivos del agro, y, en lo atinente a la demanda, garantice que toda la población colombiana disponga y acceda oportunamente a los alimentos que satisfagan sus requerimientos nutricionales.

El acceso a un nivel mínimo de ingesta alimenticia, encuentra un primer y gran obstáculo en la falta de ingresos suficientes del habitante rural para su adquisición, lo que se relaciona con elevados niveles de desempleo y subempleo, y bajas remuneraciones percibidas por los trabajadores rurales a causa de la pérdida de dinamismo de la actividad, derivada de la incapacidad de competir incluso en el mercado interno.

1.6.2 Disponibilidad

A simple vista, el tema de la disponibilidad de alimento parecería no tener mayor importancia en razón a su posible abastecimiento del mercado internacional, sin embargo no puede olvidarse que una alta dependencia de alimento del mercado exterior puede llegar a convertirse en factor de vulnerabilidad económica y política; y que la producción campesina nacional contribuye con más de la mitad de los alimentos consumidos en el país, aportando de paso, a la seguridad alimentaria nacional, lo que exige especial atención al campesinado a través de políticas bien

focalizadas y efectivas para lograr su fortalecimiento productivo, en aras a mejorar su capacidad de generación de ingreso y sus estándares de calidad de vida.
En este sentido, la política pública agropecuaria se enfrenta al reto de garantizar la disponibilidad de alimentos a nivel nacional, haciendo acopio de la producción doméstica. Para ello deberán superarse obstáculos como: 1) La baja participación de los agentes del agro colombiano en el control y la definición de prioridades y de estrategias, debido al precario avance del proceso de descentralización; 2) El alto grado de proliferación normativa y reglamentaria; 3) La dispersión institucional que deriva en pérdida de liderazgo institucional y duplicación de esfuerzos; 4) La falta de continuidad en los lineamientos estratégicos de la política por la preeminencia de medidas y enfoques discrecionales orientados por intereses particulares, y; 5) La falta de coherencia entre lo que se propone a nivel central y sus desarrollos en el nivel local.

De otro lado, los montos asignados al sector agropecuario en las Leyes de Presupuesto General de la Nación en los noventa, han venido disminuyendo su participación en el gasto público, pasando de representar 4,81% a 1.47% del presupuesto nacional, con el agravante de que se ha dejado la inversión en el sector a cargo del mercado financiero, con el marginamiento de aquellos usuarios que no disponen de garantías físicas. Prueba de ello, es la modesta participación de los pequeños productores en los créditos otorgados vía Finagro. A pesar del pobre desempeño de las instituciones públicas del sector y de la necesidad de mejorar sus condiciones productivas, no puede obviarse el aporte de los sectores campesinos a la seguridad alimentaria nacional. En este contexto, se destaca el papel de los gremios al frente de los fondos parafiscales como un mecanismo que permite invertir en áreas estratégicas de sus respectivos subsectores, compensando la caída de los montos de inversión provenientes del Presupuesto General de la Nación. Sin embargo, los estudios llevados a cabo por la CGR indican que es necesario mayor control de parte del Ministerio de Agricultura y plena articulación de estos recursos con una Política Nacional de Desarrollo Rural.

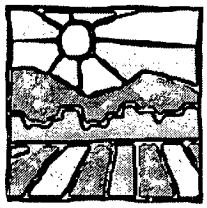
Aún cuando el valor del presupuesto ha venido cayendo de manera notoria, la propuesta institucional de la Contraloría General de la República, para reorganizar el entramado de reglas y relaciones del sector y, abolir la duplicidad de funciones y esfuerzos, plantea la fusión del Incora, el Inpa, el Inat y el Fondo DRI, bajo el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y Reforma Agraria. Se trata entonces no de reducir el tamaño de las entidades, sino de organizar el capital humano de tal manera que su redistribución territorial represente eficiencia en las tareas prestadas y respuestas a las demandas de los habitantes campesinos. Durante el periodo comprendido entre 1998 y 2001, estas entidades recibieron 957 mil millones de pesos constantes de 2001 y ejecutaron 1 peso en funcionamiento por cada 1.2 en

inversión; mientras que durante 1996 la relación fue de 1 a 5.7, ocasionando pérdida de capacidad en el logro de sus objetivos misionales.

1.6.3 Sostenibilidad

En lo que se refiere a la sostenibilidad de la senda que ha venido recorriendo el país, es notorio el rápido degradamiento del recurso suelo como soporte del sistema productivo agroalimentario, resultante de la falta de voluntad política para llevar a cabo una valoración social y económica del mismo a partir de sus potencialidades intrínsecas como factor de producción. Esta situación ha derivado en una inequitativa distribución de la tierra, con el agravante de que la de mejor calidad está concentrada y con frecuencia inadecuadamente utilizada, mientras que los suelos más frágiles y de ladera están sobreexplotados, acarreando funestas consecuencias en términos de erosión y degradación. Entonces, el concepto de sostenibilidad no se limita al ámbito ambiental, sino que se extiende al espacio político y económico del régimen social.

En este sentido, Colombia no ha logrado transformar la estructura de tenencia de la tierra, a pesar de que la historia del siglo pasado se caracterizó por la proliferación de leyes que propendieron por la implementación de una reforma agraria. Este contexto engendra condiciones ideales para los cultivos proscritos, los cuales se convierten en alternativa económicamente viable para algunos segmentos de la población rural, ya que ninguno de los procesos productivos lícitos puede rivalizar en términos de rentabilidad, con estos, razón por la cual la alternativa de sustitución no suple las necesidades de ingreso para el campesino productor. Esta situación impone la necesidad de emprender una política de reasentamiento humano que considere la función social y económica de la tierra.



2. Precaria competitividad de la producción agropecuaria

2.1 Un análisis desde la productividad

Colombia muestra un deficiente posicionamiento, en términos de productividad agrícola, evidenciando problemas de competitividad asociados al rezago tecnológico, especialmente en el rubro de los cultivos transitorios. Algunos productos se posicionan relativamente bien, pero desafortunadamente no tienen un peso importante en la producción agrícola. Presentan tendencia de crecimiento relativo en su rendimiento arroz, palma, papa y yuca.

Se evidencia la necesidad de revisar la oferta tecnológica existente alrededor de estos productos, otrora determinantes del crecimiento económico del sector agropecuario colombiano, pues si bien estos rubros han sido tradicionalmente los favorecidos con los programas nacionales de investigación, hoy son preocupantes el estancamiemto de la productividad y los crecientes costos de producción. De hecho, el paradigma de la "revolución verde", marco a través del cual se orientó la investigación agrícola convencional en el país, está en crisis. Ello pone de presente la inaplazable revisión y replanteamiento del esquema de investigación agrícola vigente en el país. En efecto, mientras otros países han venido incursionando, con éxitos, el área de la biotecnología y de los transgénicos para cerrar brechas tecnológicas y lograr competitividad, en el nuestro aún no se han superado las discusiones en torno a su uso y manejo y, peor aún, la institucionalidad para la investigación agropecuaria no muestra todavía desarrollos significativos en este "nuevo paradigma".

Sin duda alguna, la falta de claridad y precisión sobre un nuevo esquema de investigación agrícola que potencie el desarrollo de economías regionales por

productos en el país, avizora una profundización del actual rezago tecnológico existente, en materia de lograr niveles deseables de competitividad a través de la generación y la difusión de tecnologías eficientes.

Las cifras del Departamento Nacional de Planeación señalan el precario posicionamiento mundial de algunos productos colombianos, en términos de rendimientos por unidad de superficie, con respecto a diferentes tamaños de muestra de otros países.

Cultivo	Posición mundial	No. de países analizados
Arroz	28	120
Maíz	90	156
Papa	48	134
Yuca	25	78
Caña de Azúcar	11	96
Sorgo	12	102
Ajonjolí	9	61
Cebollas secas	28	112

2.2 Un análisis desde el comercio exterior

La política de comercialización agropecuaria propuesta en el Plan Nacional de Desarrollo, «busca lograr un balance entre la protección de la producción nacional y la generación de condiciones de competencia en un esquema flexible y dinámico de seguridad alimentaria»[11], para incrementar las exportaciones y sustituir las importaciones mediante la diversificación de productos que presenten potencialidades en términos de productividad y competitividad. No obstante, al analizar el comportamiento de la balanza comercial relativa (BCR), la tasa de apertura exportadora (TAE) y la tasa de penetración de las importaciones (TPI), para algunos productos en 2001, se encuentran resultados poco alentadores.

Los únicos productos con balanza comercial relativa positiva y cercana a uno[12], continúan siendo, banano, palma africana y café; pero las restricciones generadas por la actual coyuntura, disminuyeron la TAE , es decir, por cada tonelada producida en 2000, se exportaron 0.43 toneladas de banano, 0.22 de palma

[11]Plan de Desarrollo 1998-2002. Política de Comercio Exterior.
[12]Es decir, productos que abastecen la demanda nacional y participan con una parte importante de la producción en el mercado externo

africana y 0.90 de café, mientras en 2001 se exportaron 0.33, 0.16 y 0.85 toneladas, respectivamente.

La leche, la carne bovina y la papa, con balanzas positivas entre 0 y 0.5, presentan ciertos niveles de importación creciente, pero además tienen posibilidades de exportación; es decir, sus transacciones dependen principalmente de los precios en el mercado, de los requerimientos de la demanda interna y en algunos casos, de aspectos sanitarios. En este sentido, muestran un cambio en su balanza respecto al comportamiento de los últimos cuatro años, cuando la situación era inversa. Durante 2001 y gracias al repunte de las exportaciones, que en el caso de leche se duplicaron y de carne bovina se quintuplicaron, se mitigó el crecimiento de las importaciones para el mismo año.

Cuadro No. 11

Indicadores de competitividad del sector agropecuario - 2001

PRODUCTO	BCR	TAE	TPI
Arroz	-0.998	0.000	0.066
Banano y plátano	0.904	0.336	0.017
Fríjol	-0.594	0.059	0.232
Maiz	-1.000	0.000	1.414
Papa	0.577	0.009	0.003
Café	0.984	0.853	0.007
Palma africana	0.995	0.165	0.000
Leche	0.165	0.040	0.029
Carne bovina	0.335	0.014	0.007
Pollo	-0.906	0.003	0.056
Cerdo	-0.992	0.000	0.107

Fuente: DANE-Minagricultura , Mincomex y Gremios
Calculos: DES Agropecuria 2002

Otros productos como maíz, arroz, fríjol, pollo y cerdo, con balanzas negativas, muestran un estancamiento en su comercio, continuando con niveles de exportación nulos, a excepción del fríjol que incrementó su producción en 9.76%[13], lo que permitió disminuir considerablemente la dependencia externa.

En cuanto a la TPI, el maíz mantiene la dependencia del mercado internacional, puesto que se importaron 1.4 toneladas por cada tonelada producida, y junto con el fríjol y la carne de cerdo son los productos que ingresan en mayor cuantía al país en relación a la producción nacional.

En general, la leve mejoría presentada en algunos de los productos analizados, no es significativa, frente a los esfuerzos realizados en la integración, los pactos suscritos y otras medidas de apoyo realizadas con el fin de mejorar las condiciones de competitividad.

[13] Según Database, FAO, 2002.

2.3 La competitividad frente a los precios

Cuadro No. 12

Año 2001: Precio nacional vs. internacional US$ de 2001					
Producto	Precio Nacional	Precio mercado internacional	Arancel total	Precio internacional con arancel	Precio externo internalizado(1)
Papa	152	212	15	244	373
Yuca	199	516	15	594	722
Banano	253	533	15	613	742
Plátano	204	540	15	621	751
Fríjol	703	841	15	967	1,013
Panela	358	701	20	806	888
Azucar	485	243	61	279	437
Leche (polvo)	2,929	2,162	43	3,092	3,139
Carne de res	1,751	2,299	20	2,644	2,933
Pollo	1,286	691	128	795	1,751
Huevo	890	748	20	861	1,027
Cerdo	1,912	1,380	45	2,001	2,175
Cacao	1,126	1,129	20	1,298	1,455
Cafe	1,398	2,371	20	2,727	2,892
Aceite de palma	432	376	63	433	660
Aceite de soya	688	441	63	507	765
Maiz	209	118	60	136	236
Arroz	460	280	58	322	488

Fuente: Minagricultura-Gremios-Banco Mundial-FAO-Bolsa de Chicago
(1) Incluye seguros, aranceles y fletes hasta el país y hasta el interior del mismo.
Calculos: DES - CDSA - CGR

Durante la última década, los precios reales de los productos agropecuarios nacionales se han caracterizado por una disminución constante y generalizada, como respuesta a las fluctuaciones de los precios internacionales, la tasa de cambio real y las medidas arancelarias; propiciando la reducción del volumen de las exportaciones, afectando la producción nacional y permitiendo la entrada masiva de productos.

Al observar el comportamiento de los precios nacionales frente a los internacionales durante 2001, incluyendo costos incurridos por fletes, seguros y aranceles; algunos únicamente son competitivos gracias a los altos niveles de

protección arancelaria[14] como leche en polvo, pollo, huevo, aceite de palma y de soya, maíz y arroz; no obstante, en este último caso el país es relativamente autosuficiente y sólo se importa lo pactado en acuerdos internacionales, mientras que en maíz es importador neto. Por otra parte, banano, plátano y café, cubren la demanda nacional y exportan entre 33 y 85% de su producción. En el caso del azúcar, la competitividad puede verse afectada por el establecimiento de precios de sustentación que incrementan los precios nacionales.

Además, la capacidad competitiva de los productos expresada en términos de la posición respecto a los demás países productores, respecto de la superficie, la producción y los rendimientos, es desconcertante. Productos como café, azúcar y arroz entre otros, cuyos esfuerzos en inversión y tecnología son importantes respecto a los demás, considerados «jalonadores» de la actividad agrícola nacional y con la capacidad para apropiarse de los beneficios generados por los instrumentos de política, no se ubican en posiciones competitivas, principalmente por limitaciones de tipo tecnológico, altos costos de producción e inadecuada ubicación geográfica.

2.4 Las cifras del sector exterior agropecuario

Para mediados de 2001, 93% de las importaciones nacionales fueron destinadas hacia el sector industrial mientras que, 5% de las mismas correspondieron al sector agropecuario. Frente al total de las exportaciones tradicionales, el sector agropecuario aportó 17%, aunque el café siguió disminuyendo.

Según las cifras del Ministerio de Comercio Exterior para 2001[15], el sector externo de los productos agropecuarios y agroindustriales presentó un ritmo desacelerado, con las exportaciones disminuyendo cerca de 9% respecto a los niveles alcanzados en 2000, al pasar de US$3.125 millones a US$ 2.867 millones; mientras que las importaciones sólo crecieron 5%, ascendiendo a US$1.547 millones, generando una balanza comercial de US$1.320 millones, 20% menor respecto al año anterior, continuando la tendencia de los últimos 4 años.

La persistente caída de los precios internacionales, las fluctuaciones de la tasa de

[14]Actualmente, según el Global Competitiveness Report 2000, Colombia ocupa el puesto 48 entre 49 países clasificados de menor a mayor, según el nivel de aranceles, con un arancel aproximado del 10,6%, por encima de otros países latinoamericanos como Perú y Argentina (7,3% y 8%).

[15] Al comparar con las cifras presentadas por el Ministerio de Agricultura, se observa una situación muy diferente al presentar que tanto las exportaciones como importaciones agropecuarias crecieron al ritmo del 41.8% y 8.5% respectivamente y generaron una balanza comercial de US$ 1.196 millones.

cambio y la incertidumbre del mercado internacional en general, ocasionaron un descenso en la participación de los principales productos agropecuarios de exportación, - café y banano, con excepción de flores -, y en la consecución de los ingresos esperados.

Cuadro No. 13

Posición Competitiva de Colombia por productos de la canasta alimentaria

	Posición Colombia		
Producto	Area	Producción	Rendimientos
Cacao	9/49	9/45	19/45
Caña Azucar	12/96	9/105	11/96
Yuca	17/78	16/93	2578
Aceite de palma		4/42	
Café	3/69	2/65	12/65
Arroz	28/120	24/122	28/120
Cebada	79/104	73/105	53/105
Maíz	31/158	40/159	90/156
Trigo	84/122	86/125	61/122
Soya	27/82	22/82	19/82
Papa	20/134	22/146	48/134
Fríjol	23/107	18/107	50/107

Fuente: Departamento Nacional de Planeación. 2001

*Se toman promedios nacionales sin discriminar tipo de productor

Durante 2001, el café se vio afectado al reducir su participación en las ventas internacionales, a casi la mitad respecto de 1998, cuando los ingresos alcanzaron US$ 1.893 millones y representaron cerca de 50% de las exportaciones agroindustriales. Actualmente, por este concepto se reciben alrededor de US$ 764 millones, que equivalen a 26% de las mismas. Otras caídas significativas se presentaron en productos como papa (37.4%), camarón (23.5%), algodón (19.7%) y banano (19.4%) y dentro de los productos agroindustriales, en caucho (99%), atún (26.8%), productos del café (18,8%) y aceite de palma (17%). La desaceleración del comercio, fue atenuada en parte, por productos pecuarios como, leche y sus derivados, carne bovina, carne de cerdo y agroindustriales como azúcar, aceites esenciales, preparados de cereales y confitería, con incrementos en sus ventas que oscilaron entre 26% y 200% durante el último año.

Como se mencionó anteriormente, las importaciones agropecuarias sumaron US$ 876 millones y con agroindustria ascendieron a US$ 1.547 millones. Los productos que más contribuyeron a dinamizar las compras externas fueron los cereales (maíz amarillo, arroz, trigo y cebada), al alcanzar US$ 406.2 millones frente a US$ 370 millones registrados durante el año anterior; es decir, las importaciones aumentaron 10%; leche y sus derivados, dentro del grupo de los productos primarios por un valor de US$ 43.5 millones; y productos del café, cuero y pieles, azúcar blanco y preparaciones a base de cereales del grupo de los productos agroindustriales, representando en conjunto cerca del US$ 73 millones; mientras, banano (97%), camarón de pesca (75%) y papa (72%), registraron marcadas reducciones en el volumen de compras respecto a 2000, favoreciendo la producción nacional.

Nuestros principales socios comerciales después de Estados Unidos (con 20% de las ventas del sector agropecuario), continúan siendo los países de la comunidad andina, con los cuales se transó 6.8% de las exportaciones agropecuarias y 12.2% de las agroindustriales, las cuales ascendieron a US$ 524 millones durante 2001, 22% más altas en relación a 1998 y 57% respecto al año anterior.

Asimismo, la posibilidad de lograr mayor acceso al mercado mundial mediante la intermediación de los acuerdos especiales de comercialización y el desmonte de obstáculos arancelarios y no arancelarios, sigue afectada por variables como la baja productividad y el rezago tecnológico del aparato productivo, características del sector agropecuario y agroindustrial colombiano.

2.5 El escenario del comercio mundial y las perspectivas de negociación

Los principales acuerdos suscritos por Colombia, y que se han erigido hasta ahora como los referentes de la política de comercio exterior, son los de la OMC, el G-3 y la CAN. Sin embargo, la reticencia de los países desarrollados a desmontar la protección de sus sectores agropecuarios, el continuo incumplimiento de los acuerdos de la Ronda del Uruguay, las recurrentes violaciones de los países miembros de la CAN al Régimen Andino, la desobediencia a las Decisiones del Tribunal Andino de Justicia y el uso discrecional de salvaguardias, han generado un ambiente de marcada incertidumbre para la política comercial en el sector agropecuario.

En el corto plazo, el panorama del mercado externo de los productos agrícolas, estará dominado por la consolidación del Área de Libre Comercio de las Américas - ALCA - conformada por 34 países. Esta iniciativa busca integrar todos los acuerdos de comercialización vigentes a nivel americano con el objeto de eliminar progresivamente las barreras arancelarias y no arancelarias del comercio de bienes y servicios. Sin embargo, esta perspectiva ocasionaría la desintegración de los grupos económicos regionales actuales y por consiguiente, el debilitamiento de la posición negociadora obtenida a través de su consolidación, con la que se favorecen aquellos países de economías pequeñas y en desarrollo, que al unirse mejoran su posición frente a los países con mayores ventajas.

De hecho, según el cronograma propuesto para la reducción de la Medida Global

de Ayuda - MGA[16] - en el marco del ALCA, se observa que todos los países, en términos generales, son tratados bajo parámetros similares al establecer una tasa de desprotección igual en el tiempo, lo cual no tiene en cuenta las características propias de cada nación ni el nivel de protección actual de los sectores agrícolas, situación que redunda en favor de los países desarrollados. (ver cuadro No.14)

Cuadro No. 14

Cronograma de reducción de la MGA en el ALCA (Millones de US$)

País	Base		Reducción de la Medida Global de Ayuda					
	MGA	50%	2005	2010	2011	2012	2013	2014
USA	19,003.00	9,551.50	8,596.35	3.820.60	2,865,45	1,910,30	955,15	0
Mexico	8,387.00	4,193.50	3,774.15	1.677.40	1,258,05	838,70	419,35	0
Canada	4,301.00	2,150.50	1,935.45	860.2	645,15	430,10	215,05	0
Venezuela	1,131.00	565.5	508.95	226.2	169,65	113,10	56,55	0
Brazil	912	456	410.4	182.4	136,80	91,20	45,60	0
Colombia	345	172.5	155.25	69	51,75	34,50	17,25	0
Argentina	79.6	39.8	35.82	15.92	11,94	7,96	3,98	-
C. Rica	16	8	7.2	3.2	2,40	1,60	0,80	0

Fuente: Sección I, Parte IV de Listas de Compromisos en la OMC

En este sentido, al observar las cuantías de protección durante 2000, en términos de MGA, mientras Colombia protegió su sector agropecuario con un valor equivalente a 3,3% del PIB Agropecuario (10.415 millones de dólares según DANE), Estados Unidos lo hizo con un equivalente a 14% de su PIB sectorial. Esta disparidad se podría aliviar si Colombia amplía su portafolio de ayuda al sector con estrategias diferentes a las arancelarias que no violen los pactos.

2.6 Investigación y desarrollo tecnológico: incoherencia frente a la competitividad sectorial

La competitividad registra lecturas controversiales en el país y muestra graves deficiencias. De hecho, sus logros, analizados a la luz del comercio exterior, se han dado por condiciones coyunturales favorables como la depreciación de la tasa de cambio, altos niveles arancelarios a las importaciones, subsidios a los factores de producción, proteccionismos fiscales y otros subsidios específicos. Salvo algunos renglones como la palma africana, el banano y las flores, el país está lejos de alcanzar posiciones competitivas, puesto que el atraso tecnológico de los sistemas productivos, principalmente en el subsector de los cultivos transitorios, generó la pérdida de cerca de un millón de hectáreas y el crecimiento de las importaciones

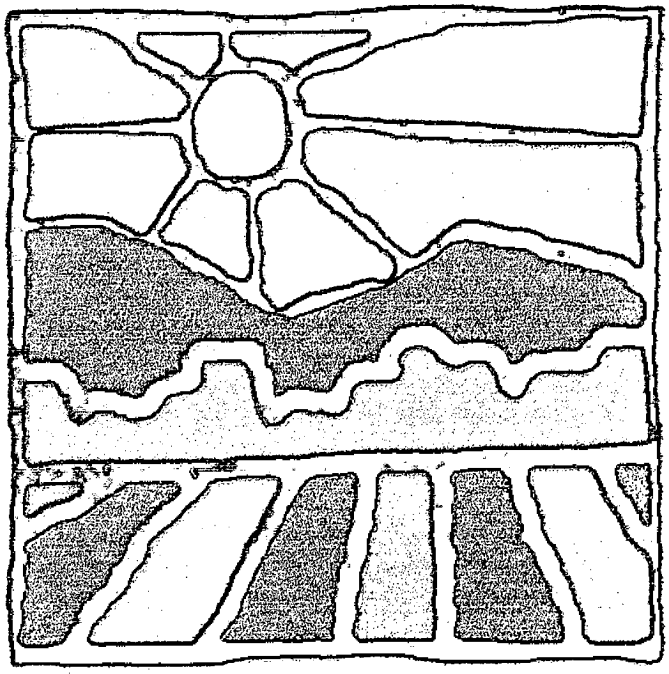
[16]Por Medida Global de Ayuda (MGA) se entiende la ayuda otorgada a los productores agropecuarios, excepto la ayuda prestada en el marco de programas exentos de reducción de acuerdo con lo establecido, expresado en términos monetarios. BORRADOR-ALCA. Buenos Aires. Abril de 2001.

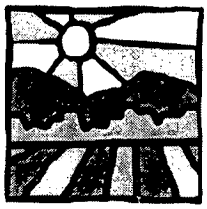
agrícolas en la última década.

Las soluciones a estos problemas son de carácter estructural y la investigación y el desarrollo tecnológico son fundamento de una política de modernización del agro colombiano. Sin embargo, a pesar de ser un propósito explícito en todos los planes de desarrollo, su importancia no se traduce en apropiaciones presupuestales, si se considera que en el país los recursos ejecutados en los programas de investigación y desarrollo tecnológico en el sector agropecuario representaron escasamente el 0.1% del PIB nacional y menos del 1% del PIB agropecuario durante el período 1996-2001, lo cual señala la poca importancia que se concede al mejoramiento tecnológico. El valor de estos recursos es irrisorio si se tiene en cuenta que está muy por debajo de la inversión de algunos países latinoamericanos (1.7% del PIB), de Asia (1.3%) o de los Estados Unidos (2.7%).

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

CONTRALORÍA DELEGADA
SECTOR AGROPECUARIO





3. Baja cobertura e inequidad de los instrumentos de política sectorial

3.1 Dotación de tierras

La tierra en Colombia ha estado concentrada en cabeza de un reducido número de titulares. A pesar de los procesos de modernización de la agricultura para incrementar la productividad y redireccionar el uso de la tierra, el índice de concentración para este recurso aumentó 0.0195 en el periodo 1985-2000, a causa de la importancia adquirida por la gran propiedad en la composición distributiva de la tierra. De esta manera, para 2000 menos de 0,5% de los propietarios poseían 32% de la superficie privada, mientras que 86%, caracterizados como pequeños propietarios, tenían 16% del área, mostrando una mínima variación respecto a 1985 en donde 0,44% de los propietarios concentraban 29,2% de la superficie y 85,4% de los pequeños propietarios poseían 16.2% de la tierra, lo cual evidencia de un lado, microfundización de la pequeña propiedad y por el otro, concentración en la gran propiedad.

Es importante considerar que el Incora ha recibido la oferta de 546.714 hectáreas en el programa de negociación voluntaria de tierras con un costo cercano a 978,500 millones de pesos (0,57% del PIB), que beneficiarían a 35.358 familias dotándolas con un área equivalente a una UAF por familia. Como punto de comparación, la inversión en este rubro para 2000 fue del 0,004% del PIB.

Aunque, el Estado desarrolló una política de reforma agraria para corregir esta situación; la inversión de poco más de siete billones de pesos constantes de 2001 produjo cambios mínimos en la distribución de la tierra, circunstancia que se evidencia en la evolución del indicador de concentración (GINI predios superficie) afectado por las ejecutorias del INCORA, en 0.06 para el periodo 1962-2000.

Limitantes regionales

Las múltiples características geográficas, agrológicas y ecológicas del territorio nacional, permiten identificar diversas zonas que a su interior presentan características comunes y realidades socioeconómicas particulares, lo que a su vez contribuye a explicar la actual distribución de la propiedad privada de la tierra en Colombia:

1) Los departamentos de Casanare, Arauca y Meta presentan altas concentraciones del factor tierra, las cuales encuentran explicación fundamentalmente en dos aspectos. El primero se remite a condiciones agroecológicas, en efecto, se tienen dos zonas bien definidas: el piedemonte y la llanura. La planicie acusa restricciones por inundabilidad (para Arauca y Casanare), lo cual ha contribuido a que la única actividad que se adapte a estas condiciones sea la ganadería extensiva de cría y levante, permitiendo la consolidación de hatos ganaderos y la concentración de la tierra. En el caso del piedemonte, se tienen mejores condiciones para la implementación de actividades agrícolas más intensivas como la agroindustria (palma africana, lácteos y arroz) y la ganadería de ceba, lo cual si bien ha influido en la concentración de la tierra, lo hace en menor medida, pues esta se destina a usos más eficientes en términos económicos. En el caso del Meta la agroindustria también ha podido desarrollarse en la zona plana (palma africana, trilla de arroz), razón por la cual la tierra ha tendido a concentrarse.

El segundo aspecto se deriva de la compra de tierras por parte de narcotraficantes y esmeralderos. Esta actividad además del atesoramiento, ha generado conflictos alrededor de la defensa, por parte de grupos paramilitares, de los intereses de los "nuevos terratenientes" y de las plantaciones, que se encuentran a merced de los grupos guerrilleros y su afán de financiación. De otro lado, se presenta una lucha de posiciones estratégicas entre las Autodefensas Unidas de Colombia y la guerrilla. Para Arauca y Casanare, el móvil de la confrontación es aún más complejo ya que éste también gira en torno a las explotaciones petrolíferas y a la posibilidad de obtener mayores ingresos de las multinacionales y de las regalías de las entidades territoriales.

2) En Caquetá y Putumayo se tienen altas concentraciones de la tierra, dadas en buena medida por ubicación geográfica, baja densidad demográfica, deficiente calidad agrológica de la tierra y aislamiento respecto a los centros económicos y de poder, características que han propiciado el desarrollo de cultivos ilícitos y la presencia de grupos armados. De la misma manera, la incomunicación de la zona, la falta de voluntad política para llevar a cabo una reforma agraria y la consecuente imposibilidad de generar ingresos mediante vías lícitas, han conducido a la

consolidación de asentamientos humanos por medio de la colonización, principalmente en medio Putumayo y parte del Caquetá, donde se han intervenido cerca de 4 millones de hectáreas. Proceso que seguido de la compra de mejoras por parte de la terratenencia, dio paso a la conformación de hatos de ganadería extensiva. No obstante la influencia de estos condicionantes, la distribución de la propiedad privada no necesariamente se explica por la incidencia del narcotráfico, grupos armados y cultivos ilícitos, debido a que es una región relativamente joven en su formación predial, es decir, sus registros catastrales no están plenamente actualizados.

3) El eje cafetero se caracteriza por tener bajos índices de concentración de la tierra; de hecho los tres departamentos se encuentran por debajo del promedio nacional, teniendo como condicionantes la primacía de la economía cafetera y su correspondiente estructura de tenencia (fincas medianas y pequeñas). Buena parte de la disminución en la concentración de la tierra durante el periodo en cuestión se explica por la crisis cafetera que presionó a la subdivisión y venta, fenómeno conocido como *microfundización*. Sin embargo, este fenómeno se presentó en tan alta proporción que no alcanzó a ser contrarrestado mediante la compra de tierras por parte de los narcotraficantes, las cuales se dieron fundamentalmente en el valle del Río Cauca, para los casos de Caldas y Risaralda. Sin embargo en el caso de Quindío, la presencia de los dineros del narcotráfico se hizo sentir con mayor fuerza, haciendo que el departamento mostrara una tendencia creciente a la concentración. Además de la crisis cafetera y de la compra de tierras con dineros provenientes del narcotráfico, otro de los fenómenos que explica los mayores índices de concentración en esta zona es el de municipios aledaños a ciudades capitales en donde la valorización ocasionada por el crecimiento urbano promovió la compra de predios vecinos, con miras a apropiar rentas futuras sin mayor esfuerzo. En este mismo sentido se ha comportado la distribución de la tierra en áreas vecinas a grandes obras de infraestructura como la autopista del café y la vía Chinchiná - Medellín.

4) A lo largo del altiplano Cundiboyacense, la distribución de la propiedad tiene características similares. Sin embargo, es posible diferenciar diversas zonas con rasgos propios, de acuerdo con sus principales actividades económicas. Así, el área más representativa corresponde a la economía campesina y el minifundio, en la cual los pequeños predios y propietarios representan alrededor de 95% del total y poseen en promedio 45% de la superficie. Al mismo tiempo, se encuentra una significativa proporción de la superficie con mejores condiciones agroecológicas en manos de medianos y grandes propietarios, lo cual implica una significativa concentración de la riqueza, teniendo en cuenta que este tipo de propietarios no supera el 5% del total, asociada a la productividad y a la cercanía con los centros

urbanos más importantes.

5) El departamento de Antioquia muestra un incremento de las condiciones de violencia asociado a la presencia de grupos armados y al establecimiento del narcotráfico, lo cual redunda en un deterioro de su desarrollo y en desplazamiento de los habitantes hacia áreas urbanas, bajo deficientes condiciones de vida. Esta situación se refleja en la concentración de la tierra, pues 85,6% de la superficie es poseída 13,55% de los propietarios y la mediana propiedad esta representada con un 53,15%. Así, el Gini departamental es de 0.8656, inferior al promedio nacional (0.8689); sin embargo, debido a la metodología de recopilación de información utilizada en este departamento para 1985, no es posible hacer una comparación en el tiempo.

6) El Valle del Cauca ha basado su desarrollo agropecuario en la consolidación de la agroindustria azucarera, lo cual ha incidido de manera significativa en la tenencia de la propiedad privada de la tierra. En este sentido, los municipios ubicados en las tierras fértiles del valle del río Cauca han concentrado el área en la mediana propiedad, con un aumento de la gran propiedad para 2000, mientras que la pequeña propiedad se mantiene estable en las zonas de ladera caracterizadas por estructuras campesinas; correspondiente lo primero, a la evolución positiva del área sembrada en caña de azúcar para la ultima década; y lo segundo, a una clara demostración de la bimodalidad empresario-campesino de la estructura agropecuaria nacional.

7) Nariño conservó su estructura minifundista, aumentando la participación de la pequeña propiedad en la distribución de la superficie privada. Así, para 2000, 47,1% del área correspondía a 96% de los predios y los propietarios, en donde el peso mayor estaba en los predios entre 2 y 10 hectáreas. Sin embargo, se exhibe una tendencia a la disminución del tamaño de los predios al interior de la pequeña propiedad, reafirmando la tendencia a la microfundización.

8) Los departamentos ubicados en el litoral atlántico presentaban para 1.985, importantes extensiones de tierra dedicadas a la agricultura tecnificada. Los cultivos de algodón, arroz y sorgo, entregaban aceptables índices de productividad y jalonaban el crecimiento económico de la zona. A comienzos de la década del noventa, ésta actividad perdió rentabilidad por la liberación de importaciones y se generó una crisis evidenciada en la disminución de áreas dedicadas a la agricultura. En medio del panorama condicionado por el nuevo contexto macroeconómico, la ganadería extensiva se convirtió en el principal factor de producción y a ella se destinaron 80% de las áreas estimadas como de aptitud agropecuaria. El análisis para la distribución de la tierra mediante rangos, evidencia un leve aumento en la

pequeña propiedad, una sustancial variación positiva en la mediana y una significativa disminución para la gran propiedad, originadas en las grandes pérdidas económicas de la agricultura comercial. Estos comportamientos encuentran explicación válida en la modificación de los usos del suelo, potenciados por los alarmantes indicadores sociales de la población y la intensidad del conflicto armado, que han generado masivos flujos de desplazamiento forzoso desde las zonas rurales hacia los cascos urbanos municipales y las capitales departamentales.

La Guajira merece especial atención, puesto que sus condiciones económicas y de distribución de la tierra presentaron comportamientos diferentes para el periodo en estudio. Solo 20% de la superficie total se encontraba catastrada en 1985, las grandes extensiones de tierra poseídas por unos pocos, no se encontraban inscritas, pero los proyectos de explotación carbonífera y de gas generaron la regularización de la propiedad como pre requisito de negociación y adquisición. Así las cosas para 2000, la gran propiedad se encontraba incorporada en el registro catastral, lo que explica la importante variación positiva que experimentó el índice de Gini.

9) Los departamentos de Santander y Norte de Santander presentaron variaciones de -0.015 y +0.013 en el índice de Gini, respectivamente. Estos pequeños cambios no permiten dar cuenta de una modificación estructural en la distribución de la propiedad privada sobre la tierra, sin embargo para el primero de ellos se evidenció una variación en la superficie de +2.1% en la pequeña propiedad, de +0.6% en la mediana y una disminución de –2.7% en la gran propiedad, en favor de las dos anteriores. En Norte de Santander, la superficie de la pequeña propiedad presentó una variación de +2.1%, la mediana un cambio de –1.3% y la gran propiedad de –0.8%; así las cosas, el minifundio aumentó su área gracias a la reducción de la mediana y la gran propiedad.

No puede olvidarse, la grave situación social que atraviesan algunos municipios y las delicadas condiciones de orden público en Barrancabermeja y la subregión del Catatumbo, originadas por la búsqueda del control territorial sobre un espacio "geoestratégico" en la primera y; en razón a su condición de zona cultivada con ilícitos para la segunda, como lo demuestra la presencia de 40 frentes guerrilleros y 5 grupos de autodefensas, que ocasionan éxodos poblacionales hacia los cascos urbanos de los municipios e incluso, hacia Venezuela.

Estrategias

Para modificar la estructura de distribución de la propiedad de los fundos rurales, es necesario adelantar acciones en los siguientes frentes:

1) Reordenamiento productivo del país: el territorio colombiano se caracteriza por su diversidad cultural, ambiental, geográfica y social, pero sus desarrollos no responden a criterios de especialidad y diferenciación, por lo que un ordenamiento territorial consistente debe identificar zonas con características agroecológicas homogéneas, para implementar formas de explotación adecuadas a las ventajas ofrecidas, potenciar la productividad agropecuaria y propiciar el uso sostenible de los recursos naturales.

Frente al elevado grado de subutilización del suelo agrícola, que apenas llega a 37%, y al conflicto creado por el empleo de más de 35 millones de hectáreas en ganadería, cuando sólo 21,8 millones tienen esta vocación, incluyendo las áreas con aptitud silvopastoril (SPA) y agrosilvopastoril, al punto de haberse llegado a una sobreutilización de 239%, existen razones suficientes para exigir una redistribución de las tierras, cambios en su uso y adecuación de las formas de producción de acuerdo a la aptitud de las mismas, usando herramientas como la adjudicación de áreas adquiridas con dineros fruto de actividades ilegales, que alcanzan los cuatro millones de hectáreas de buena calidad y el cobro de un impuesto predial que castigue la subutilización de los fundos. Este tipo de medidas debe instaurar la concepción de la tierra como un factor de producción, condición rectora del reordenamiento productivo del país.

En términos concretos, avanzar en la solución de la problemática de tenencia implica una asignación de 8.9 millones de hectáreas, de las cuales 2,6 deben ser redistribuidas por intervención directa y negociación voluntaria, al menos otro millón mediante extinción de dominio y las restantes 5,3 vía formalización de la propiedad. Si se implementase una propuesta similar a la planteada por el Incora para el cuatrienio 1998-2002, con el fin de beneficiar 66.000 familias con la entrega de 3,6 millones de hectáreas, deberían invertirse unos 183.000 millones de pesos de 2001, equivalentes a 0,15% del PIB.

2) El manejo eficiente de los recursos productivos y la existencia de una política integral para el desarrollo rural: el desarrollo sostenible del territorio rural, no solo parte del uso adecuado de sus recursos sino de su aprovechamiento óptimo, por lo tanto, la necesaria continuidad de los procesos de desarrollo obliga a construir planes que incluyan la distribución de la tierra como una política de estado y no de gobierno, que persiga no sólo la reasignación de este recurso sino también, el

manejo eficiente de los otros factores de la producción para garantizar la estabilidad y el bienestar de las comunidades rurales.

El logro de estas metas presupone que los instrumentos de política (asistencia técnica, transferencia de tecnología, mecanismos de financiamiento, dotación y adecuación de tierras, capacitación agroempresarial y comercialización, entre otros) sean focalizados equitativamente de acuerdo a las aptitudes y necesidades de los grupos poblacionales, con el objetivo de fomentar polos de desarrollo que potencien las características del territorio y le permitan al campesino articularse de manera adecuada a las cadenas agroalimentarias.

3) Tributación: en el corto y mediano plazo es pertinente orientar decisiones de política, vía mecanismos de carácter impositivo que ajusten las condiciones del mercado hacia la equidad en el acceso a los factores productivos y a la eficiencia en la explotación de los mismos. Esta ha sido una consideración de diferentes analistas como Bernal (Misión Rural 1998), quien indica la necesidad de que el impuesto predial sea progresivo según el tamaño, el uso especulativo y el regresivo de la propiedad. Este tipo de intervención podría inducir a los grandes propietarios a dar un uso adecuado al suelo, conservarlo como reserva de valor o sencillamente venderlo para hacerlo productivo.

En este sentido, la redistribución de la propiedad privada de la tierra debe girar en torno a un proceso gradual y bajo el supuesto de la actualización catastral, acompañada de límites regionales al área objeto de propiedad privada, utilizando como criterio técnico las Unidades Agrícolas Familiares -UAF-, uso eficiente del recurso, la vocación agroecológica, las características socioeconómicas (NBI, vías de comunicación, infraestructura productiva, ubicación geográfica) y la plusvalía.

El escenario esperado al implementar efectivamente las anteriores consideraciones, es el de una economía rural que permita usar adecuadamente los recursos naturales y productivos, generar valor agregado en favor del campesino a partir de una oferta alimentaria suficiente, competir en condiciones justas, articular la ruralidad a los mercados y en ultimas, mejorar las condiciones de vida de la población rural.

La gestión del Incora

Para 1998, el Presidente Andrés Pastrana, proyectó dar solución a 143.000 familias beneficiarias, con la entrega de 4.2 millones de hectáreas por valor de 1.1 billones de pesos; pero ante la restricción del gasto público, las metas se redujeron a beneficiar 66.000 familias con la entrega de 3.6 millones de hectáreas avaluadas en

163.786.6 millones de pesos[17].

La gestión de reforma agraria, durante la vigencia 1998- 2002, se caracterizó por la ausencia de articulación y coordinación entre las distintas entidades comprometidas con la dotación de tierras, y careció de recursos suficientes para su desarrollo: la apropiación presupuestal del cuatrienio fue de 388.840 millones, 92 mil millones menos que la realizada durante el gobierno anterior; finalmente, se ejecutaron 368.094 millones, 68.325 menos que lo invertido durante la administración de Ernesto Samper.

La distribución del gasto para la vigencia fue: 58 % para funcionamiento, 7 % para servicio de la deuda y sólo 35% para inversión, a pesar de la disminución de recursos, los gastos de funcionamiento se incrementaron hasta en 25 % entre 1998 y 2000, en tanto que los recursos de inversión disminuyeron 44 % entre 1998 y 2001, afectando el cumplimiento de las metas. En esta administración, el creciente pasivo pensional constituyó 70 % de los gastos operacionales de la entidad, limitando sus posibilidades de inversión.

Cuadro No. 15

Indicadores de ejecución programas misionales del INCORA (1998 - 2001)*

Vigencia	Inversión	Familias	Predios	Area (has)	Area Prom	Inver/ Famila
1998	56,708.70	13.224	267	398,479.60	30.13	4.29
1999	30,347.70	15.728	108	580,415.70	36.90	1.93
2000	20.734.50	21,456	80	1,335,297.20	62.23	0.97
2001	23,062.40	27,252	122	1,723,537.60	63.24	0.85
Totales	130,853.30	77,660	577	4,037,730.10	51.99	1.68

Fuente: INCORA. Elaborado por: DES-CDSA-CGR

Durante el periodo 1999 - 2001, su gestión se concentró en la intervención directa de 577 predios, con un área de 4'037.730 hectáreas, las cuales beneficiaron a 77.660 familias campesinas, indígenas y comunidades negras, (Cuadro No. 15)

El cuadro No.16, refleja el comportamiento de las metas físicas y financieras de los cuatro principales programas, evidenciando que el mercado de tierras bajo sus distintas modalidades ejecutó 65,51% de los recursos de inversión y benefició a solo 4.77% de las familias mediante la intervención de 40.240 hectáreas. El programa de mayor impacto en el cumplimiento de las metas se relaciona con la titulación de baldíos tanto a colonos y campesinos como a las comunidades negras, en el desarrollo de esta labor se invirtieron 14.64 % de los recursos de inversión y su peso con relación a las metas físicas fue de 92 % para las familias atendidas y de

[17] Ob. Cit. Estas cifras corresponden a las proyecciones y a los ajustes de ellas, convertidas en las metas de la entidad para el periodo en mención.

99% del área total intervenida.

Cuadro No. 16

Indicadores de cumplimiento de metas financieras y físicas del INCORA (1999 - 2001)

Vigencia		Inversión		Familias		Area	
		Valor	Cumplimiento %	Cantidad	Cumplimiento %	Hectáreas	Cumplimiento %
1999	P	38,126.7	90.4%	23,271	67.6%	1,228,591.0	47.2%
	E	34,472.9		15,728		580,415.7	
2000	P	33,063.2	66.3%	13,269	161.7%	704,044.0	189.7%
	E	21,928.5		21,456		1,335,297.2	
2001	P	47,364.1	48.7%	15,426	176.7%	843,777.0	204.3%
	E	23,062.4		27,252		1,723,537.6	
	P	118,554.0	67.0%	51,966	124.0%	2,776,412.0	131.1%
Totales	E	79,463.8		64,436		3,639,250.5	

Fuente: INCORA. Elaborado por: DES-CDSA-CGR. P: Proyectado E: Ejecutado

De las tierras adquiridas por el INCORA mediante el programa de compra de tierras, solo 15.9% corresponden a clases agrológicas II y III, que serían las tierras con potencial agrícola y 41.7 % son IV, las cuales requieren de inversiones adicionales en su adecuación para ser incorporadas a la producción agrícola, situación que dificulta la implementación de proyectos productivos económicamente viables.

Cuadro No. 17

Comportamiento del desarrollo de las metas de los programas misionales de INCORA 1999-2001

Programa	Inversión		Familias		Area	
	Mill. de $	Partic.	Cantidad	Partic.	Hectáreas	Partic.
Mercado de Tierras	48,575.80	65.51%	3,073.00	4.77%	40,240.30	1.11%
Programas Indigenas	14,707.90	19.84%	2,127.00	3.30%	10,851.40	0.30%
Titulación de baldios	8,908.10	12.01%	34,071.00	52.88%	955,677.90	26.26%
Titulación comunidades Negras	1,952.80	2.63%	25,165.00	39.05%	2,632,480.90	72.34%
Totales	74,144.60	100.00%	64,436.00	100.00%	3,639,250.50	100.00%

Fuente: INCORA. Elaborado por: DES-CDSA-CGR

El Incora a diciembre de 2001[18], registraba 4.143 ofertas de predios en el programa de compra de tierras, con un área total de 546.715 hectáreas, 92.23% de estas ofertas corresponden a predios con extensiones menores a 500 hectáreas. El mayor número de propuestas se concentra en las regionales de Valle de Cauca con 859, Antiguo Caldas con 361, Nariño y Putumayo con 343, Santander con 319 y

[18]INCORA, Sistema de información de la Reforma Agraria SIRA. 2001

Huila con 306. Estas zonas guardan estrecha relación con los lugares donde se presentan problemas de orden público, económico y social.

En cuanto al desarrollo integral de Zonas de Reserva Campesina, esta administración sólo creó tres en convenio con el IICA, sin llegar a constituirse en alternativa de reforma agraria integral.

El programa de extinción de dominio no contribuyó a modificar la estructura de tenencia de la tierra, por cuanto sólo se expropiaron 27 predios, con un área de 99.678 hectáreas, beneficiando 167 familias.

3.2 Proagro y las cadenas productivas

Con el fin de robustecer las posibilidades y la autonomía del sistema productivo, para incorporar medidas transitorias que balanceen las inequidades existentes en el mercado internacional y contribuir en la inducción de caminos estructurales que hagan de los productos agropecuarios un renglón más competitivo, se destinaron recursos públicos dirigidos a impulsar las cadenas productivas.

Desafortunadamente, la competitividad internacional de la mayoría de los productores involucrados en dichos instrumentos no se logró; incluso en muchos de ellos, los rendimientos por hectárea no alcanzan los obtenidos por otros países de la región andina. A todo esto se suman los bajos precios internacionales y la mínima capacidad de cohesión de los agentes al interior de ellas.

El Ministerio se propuso incrementar a través de las acciones de este programa la superficie cultivada, la producción y por ende, la generación de empleos. Al revisar los logros obtenidos frente a las metas planteadas, el instrumento arroja una generalizada y escasa ejecución de las metas fijadas, como se observa en los cuadros 18, 19 y 20.

De lo anterior se concluye que el grado de cumplimiento no supera 34%, siendo crítico para algodón y maíz. Por otra parte, algunos resultados aparentemente exitosos como los de papa, no pueden ser imputados a la gestión del acuerdo, sino al comportamiento cíclico en área y producción, característico de este subsector, derivado de las fluctuaciones estacionales en el precio.

Cuadro No. 18

Cumplimiento de las metas en áreas (hectáreas)

Cadena	Crecimiento real áreas cultivadas			Metas planteadas			
	2000	2001	Total	2000	2001	Total	% cumplimiento
Cadena Avícola Porcícola	22341	22892	45232	97000	103000	200000	23%
Maíz	23999	-1736	22264	75000	75000	150000	15%
Yuca	-660	19621	18961	7000	13000	20000	95%
Soya	-998	5006	4008	15000	15000	30000	13%
Cadena Algodón-Textiles	-4004	4846	842	60000	35000	95000	1%
Hortifrutícola	8891	6959	15850	10000	10000	20000	79%
Cadena Forestal	2516	2206	4722	10000	30000	40000	12%
Cadena Cacao - Chocolate	0	3608	3608	3000	5000	8000	45%
Cadena Aceites y Grasas (palma	6349	3685	10034	12500	20000	32500	31%
Camarón	-109	1280	1171	900	1080	1980	59%
Total	**33469**	**43269**	**81460**	**193400**	**204080**	**397480**	**20%**

Fuente: FAO. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Fedecacao. Fedepalma y Acuanal. Cálculos: DES. CDSA. CGR.

En términos de empleo, yuca, frutas y hortalizas aportaron 59,4% del total generado por las cadenas para el periodo 2000 - 2001; mientras que para maíz, la meta ascendía a 32.000 y se perdieron 186 empleos en los dos años. Respecto al cumplimiento de la meta relacionada con nuevas áreas en yuca, esta se desvirtúa

Cuadro No. 19

Cumplimiento de las metas en producción (toneladas)

Producto	Crecimiento real toneladas			Metas planteadas			
	2000	2001	Total	2000	2001	Total	% cumplimiento
Algodón	-262	5618	5356	48000	28000	76000	7%
Maíz Amarillo	161520	9654	171174	375000	375000	750000	23%
Yuca	30321	-91867	-61546	77000	165000	242000	0%
Soya	-1600	18034	16434	37500	37500	75000	22%
Palma	24365	23571	47936	56250	90000	146250	33%
Leche (en polvo)****	23650	2125	25775	57000	62000	119000	22%
Papa	188913	48481	237394	40000	50000	90000	264%
Cacao	1867	-661	1206	4500	7500	12000	10%
Hortifrutícola	21120	110869	131989	100000	100000	200000	66%
Camarón	-921	3396	2474	2430	2916	5346	46%
Total	**448974**	**129219**	**578193**	**797680**	**917916**	**1715596**	**34%**

Fuente: FAO. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Fedecacao. Fedepalma y Acuanal. Cálculos. DES. CDSA. CGR

*** La meta fue planteada en litros y convertida a toneladas de leche en polvo (8000 litros = 1 tonelada)

por la ausencia de logros en la producción, lo cual indica que se presentaron deficiencias, bien sea en la selección de zonas óptimas, en la calidad del material de siembra y/o en la tecnología de producción implementada.

La filosofía que concibió los acuerdos gira en torno a la creación de un espacio técnico y político que posibilite el diseño y aplicación concertada de instrumentos para el mejoramiento de la competitividad de la cadena en su conjunto; contrario a esta percepción, terminó convirtiéndose en herramienta para defender los intereses

particulares de los agentes mejor posicionados o en alternativa para acceder a los instrumentos de política, incluso de manera fraccionada.

Cuadro No. 20

Cumplimiento de las metas en empleo

	Crecimiento empleos			Metas planteadas			
Cadena	**2000**	**2001**	**Total**	**2000**	**2001**	**Total**	**% cumplimiento**
Cadena Avícola Porcícola	-133	6485	6352	19100	20200	39300	16%
Maíz	209	-396	-186	16000	16000	32000	0%
Yuca	-209	6213	6004	1300	2400	3700	162%
Soya	-133	667	534	1800	1800	3600	15%
Algodón	-1335	1615	281	21500	12500	34000	1%
Hortifrutícola	4207	4516	8723	6200	6200	12400	70%
Papa	-456	4113	3657	1100	1800	2900	126%
Cacao	0	3608	3608	1500	2500	4000	90%
Palma	1058	614	1672	7800	12500	20300	8%
Camarón	-44	512	468	360	430	790	59%
Total	**3298**	**21463**	**24761**	**57560**	**56130**	**113690**	**22%**

Fuente: FAO, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Fedecacao y Fedepalma. Cálculos: DES, CDSA, CGR

3.3 Investigación y transferencia de tecnología

La investigación y transferencia de tecnología agropecuaria en Colombia no se direcciona en función de las necesidades básicas del sector, carece de una visión a futuro que permita realizar los programas estratégicos para el desarrollo nacional, con el agravante de no contar con una asignación presupuestal significativa (0.17% PIB 2001).

En ausencia de una orientación unificada, la lógica del mercado como asignador de recursos, ha permeado a la investigación pública; desarrollándose en función de las demandas del sector privado, a cuya oferta sólo acceden aquellos agentes con capacidad de "comprar tecnología".

Implementar una agenda única nacional que se haga operativa mediante agendas regionales, en las cuales confluyan los intereses de los productores del espacio rural, es una necesidad inaplazable. De esta manera, los entes territoriales deben erigirse como eslabones encargados de llevar la tecnología al pequeño productor, para lo cual resulta fundamental fortalecer los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, dado que su responsabilidad incluye la planificación de la asistencia técnica, de acuerdo con los requerimientos y características locales y la concertación del Plan Agropecuario Municipal a ser ejecutado por la Umata y las empresas prestadoras de servicios.

Al analizar la ejecución presupuestal del Ministerio del ramo en la financiación de programas de investigación, durante el período 1998 - 2001 (cuadro 21), se observa que se asignaron 261.055 millones de pesos, de los cuales se gastaron en funcionamiento 132.149 millones de pesos, que corresponden a 50,6 % y en inversión 128.905 millones de pesos, que representan el 49,4%. restante.

Cuadro No. 21

Presupuesto ejecutado en investigación y desarrollo tecnológico por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural 1998-2001

CONCEPTO	1998	1999	2000	2001	Total
Funcionamiento	33,233	33,900	34,323	45,419	146,875
Inversión	74,596	72,708	72,085	81,251	300,639
Total	107,829	106,608	106,408	126,670	447,515

1/ Ejecución con corte a Agosto 2001
2/ Valores en millones de pesos de 2001
Elaboró: Dirección de Planeación - MADR

El aporte de Colciencias a través del Programa de Ciencia y Tecnología Agropecuaria, durante el mismo período fue de 5.140 millones de pesos, en cofinanciación de proyectos se asignó 28,3% del valor total (cuadro 22). Es evidente el descenso en la asignación de recursos para esta labor, pasando de 2.511 millones a 655 millones de pesos nominales entre 1998 a 1999, para luego mantenerse cerca de 1000 millones nominales, durante el 2000 y el 2001.

Cuadro No. 22

Programa nacional de ciencia y tecnología agropecuaria

	1998	1999	2000	2001	Total
Aportes Colciencias	3,211	767	1,048	1,000	6,026
Cofinanciación Colciencias %	24%	33%	28%	43%	28%
Total vr. proyectos	13,268	2,357	3,755	2,307	21,687

Fuente: Colciencias
Valores en miles de millones de pesos de 2001

Por último, vale destacar que Corpoica registra un descenso en el número de investigadores, al pasar de 519 en 1996 a 388 en 2001. Esta reducción se debe entre otras cosas, a la flexibilidad laboral de la institución (contratos a término fijo vs. a término indefinido), la baja remuneración del personal calificado, la realización de investigaciones por encargo para captar recursos y los altos costos de funcionamiento.

3.4 Sanidad agropecuaria

Para 2001 el ICA, continuó los seguimientos y controles en las fronteras y aeropuertos del país, con el fin de evitar la entrada de plagas y enfermedades fitozoosanitarias que pudiesen afectar la producción nacional. Así mismo, continuaron las políticas de vacunación contra las diferentes enfermedades zoosanitarias y los controles a la fiebre aftosa en la zona declarada libre extendiendo la campaña a las demás zonas del país.

3.5 Adecuación de tierras

La Adecuación de Tierras es un sistema poco planificado, como consecuencia, los usuarios de los distritos son los más perjudicados, pues sus demandas se acogen parcialmente y además se encuentra condicionado por conflictos de orden público.

Del área agrícola nacional[19], tan sólo 900 mil hectáreas son irrigadas, y de éstas, 28% (259 mil hectáreas) son cubiertas por inversión pública, cifra que no ha presentado una modificación significativa en los últimos veinte años, demostrando que el Estado ha intervenido sólo 3,5% del área total aprovechable con necesidades de riego, lo que a su vez, escasamente cubre 8% de las áreas cultivadas en el último año.

Actualmente, a través de recursos de inversión pública y cooperación internacional, el país cuenta con 534 distritos de riego de pequeña escala y 24 de gran escala (construidos a través del Inat), que en su conjunto cubren alrededor de 260 mil hectáreas a nivel nacional (14% pequeña escala y 86% gran escala).

Entre tanto, se presenta una marcada concentración en el abastecimiento, pues los productores de arroz consumen cerca de 60% del agua suministrada por los distritos, seguidos por los cultivadores de sorgo con 10% y los de palma africana con 7%, contradiciendo la misión del instrumento, pues este fue concebido para prestar el servicio a los sistemas de producción agrícola con limitaciones en el acceso a los factores productivos.

El gasto en inversión ejecutado durante el último quinquenio, osciló entre 30% y 85% de los recursos asignados. Como se observa en el cuadro[20], pasó de ejecutar 74,8% en inversión durante 1995 a 39,1% en el mismo tipo de gasto durante 2001. Sin embargo, se presenta una caída importante a partir de 1998, cuando disminuyen los desembolsos de recursos tanto externos como nacionales, éstos últimos como consecuencia de la crisis fiscal del país y los primeros a la no disponibilidad de la contrapartida pactada. Por su parte, los gastos

Cuadro No. 23

Ejecución presupuestal del INAT

Año	Funcionam. %	Inversión %	I/F
1995	25.16	74.8	2.97
1996	14.83	85.2	5.74
1997	24.26	75.7	3.12
1998	21.15	78.9	3.73
1999	68.36	31.6	0.46
2000	46.67	53.3	1.14
2001	60.89	39.1	0.64

Fuente: 1995-2000: Minagricultura, 2001 Inat.
Cálculos: DES, CDSA - CGR

[19] Según IGAC, 14 millones de hectáreas.
[20] Estos recursos corresponden sólo a los asignados por el presupuesto nacional, según Ley de Presupuesto para cada año.

de funcionamiento han oscilado entre 14% y 68% del total del presupuesto en los últimos cinco años, rubro que, contrario a lo esperado, se ha seguido incrementando pese a las medidas de recorte en la planta de personal.

Los recursos ejecutados en inversión ascendieron a $66.870 millones durante 1999 y 2001; es decir, un promedio de $22.290 millones anuales, lo cual significó una reducción en los recursos de inversión del 76%, con respecto a la ejecución de inversión en 1998, en detrimento del desarrollo de los proyectos de riego y adecuación de tierras. De esta manera, al considerar la relación entre los recursos destinados para inversión y funcionamiento, se observa una tendencia a la disminución, es decir, en 1996 por cada peso invertido en funcionamiento $5.7 eran destinados a inversión, mientras en 2001, los gastos de funcionamiento superan los de inversión, destinando a este último sólo 0.64 pesos por cada peso de gastos administrativos.

3.6 Desarrollo rural

En el Plan Nacional de Desarrollo "Cambio para construir la paz", se refleja una clara intención del Gobierno Nacional dirigida a eliminar las funciones del fondo DRI [21]; ello explica la baja asignación presupuestal para inversión y el mantenimiento de los rubros para cubrir gastos de funcionamiento hasta 2.000. Pero, resulta desconcertante el posterior incremento presupuestal a finales de 2001, que obligó una rápida asignación a proyectos que no cumplían con los requisitos exigidos. En conclusión, esta entidad a pesar de la importancia de sus objetivos misionales, se convirtió en mecanismo para la asignación rápida de recursos, en abierta contravía de los mandatos constitucionales y legales, obviando los principios de planeación, elegibilidad objetiva, evaluación y seguimiento técnico.

Cuadro No. 24

Presupuesto DRI. 1998 - 2001.

Concepto	1,998	1,999	2,000	2,001
Apropiación inicial	119,610.9	39,208.5	4,838.7	57,000.0
Adición o reducción	-19,529.5	-38,627.1	-4,301.1	70,795.3
Ejecución	100,076.1	581.4	537.6	127,756.9

Mills. pesos constantes 2001. Fuente: División de presupuesto Fondo DRI

[21] "La política de cofinanciación del desarrollo rural que tradicionalmente ha venido ejecutando el DRI será desarrollada, dependiendo del tema que se trate, por entidades como la Red de Solidaridad, el Plante y Findeter. Se procurará además que los entes territoriales y municipales asuman su responsabilidad en materia de política social. La Caja Agraria continuará con la atención de los planes de vivienda rural. A su vez, Findeter, ejecutará los programas de acueductos veredales, los caminos rurales y el fortalecimiento institucional y de las organizaciones campesinas. En este traslado de funciones y recursos hay que garantizar que las entidades receptoras guarden los cupos y atiendan la demanda de estos programas, dandole prioridad similar a los demás que desarrollan. Se procurará que en esta transición se atienda prioritariamente la demanda surgida de los municipios pobres con baja capacidad de planeación y ejecución".

Por otra parte, durante el periodo 1998-2001, la distribución de recursos por componente se realizó de la siguiente manera: 77% se destinó a proyectos de infraestructura física y servicios básicos, frente a 18% para iniciativas de apoyo a la producción. Estas asignaciones no contribuyeron a disminuir los altos niveles de pobreza de las áreas rurales del país, poniendo de presente la necesidad de apoyar decididamente al campesino para habilitar el desarrollo de su capacidad productiva, sin abandonar la lucha contra la pobreza.

Cuadro No. 25

Distribución regional de aportes DRI: 1998 - 2001

ZONA	APORTE DRI ($)	%
Costa atlántica	114,615.57	0.503
occidente	33.485.82	0.147
Centro oriente	39,835.32	0.175
Orinoquia	5,488.61	0.024
Amazonia	6,688.61	0.029
Total nacional	227,653.67	1.000

Miles de millones de pesos constantes 2001.
Fuente: División de presupuesto Fondo DRI

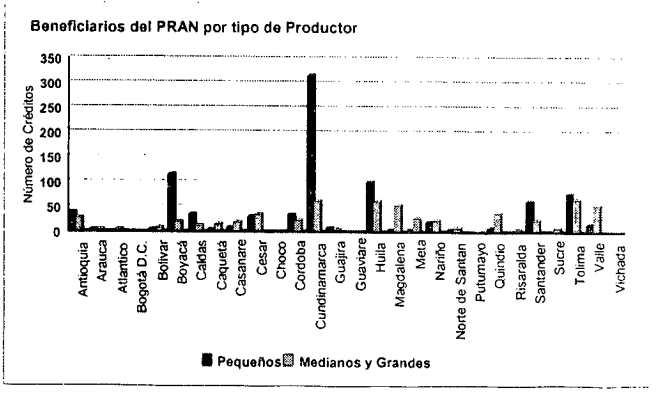
En lo concerniente a la labor de apoyo a la descentralización, en donde se esperaría una orientación hacia los municipios con bajo capacidad de gestión y menores ingresos, para el periodo 1998-2001, cuando 57% de los recursos se asignaron a municipios categorías 1 a 4, y 50.3% de ellos se concentraron en la Costa Atlántica.

3.7 Mecanismos de financiación

Durante el año anterior, la política de financiación agropecuaria se caracterizó por los desiguales niveles de asignación, mediante la concentración de recursos en cabeza de los medianos y grandes productores, en detrimento de los pequeños. Evidentemente, el papel del estado en esta materia no se dirigió a corregir las distorsiones del mercado, por el contrario acentúo las desigualdades de acceso mediante la exigencia de condiciones patrimoniales imposibles de cumplir por los demandantes con menos recursos.

Finagro

Gráfico No 8



El crédito para el sector Agropecuario a través del Fondo Financiero Agropecuario, continuó con sus bajos niveles de inversión, para 2001 presentó un incremento del 1.06% con respecto al año anterior, pasando a otorgar 34.052 créditos

por valor de un billón ciento setenta y siete mil millones de pesos, correspondiéndole 77,58% a los créditos ordinarios y 22.42% a los denominados créditos sustitutos.

La tendencia de concentración de recursos permaneció, reflejándose en indicadores como el acceso, en donde sólo 7,83% del total de los préstamos se asignó a pequeños productores. En la distribución regional, los departamentos con mayor participación fueron: Valle y Antioquia, que junto con Bogotá, absorbieron 48,36% del recurso. Asimismo, se privilegian algunas líneas de inversión como la compra de ganado con 42,17% del total de créditos otorgados, la producción de semillas con 15,15% y la ayuda a siembras con 11,52%.

Incentivo a la capitalización rural -ICR-

En 2001, se presentaron 3.334 solicitudes de ICR por un valor base de liquidación de $125.248 millones de pesos, y se otorgaron incentivos por $30.696 millones de pesos. (24,5%) destinándose principalmente a la plantación y el mantenimiento de cultivos de tardío rendimiento (31%), seguido de maquinaría de uso agropecuario (24%) y transformación primaria (23%).

Fondo Agropecuario de Garantías -FAG-

El propósito de este fondo es respaldar créditos nuevos redescontados, que se otorguen a productores incapaces de ofrecer las garantías normalmente requeridas por los intermediarios financieros. A través de este programa se expidieron 10.849 certificados, durante el periodo abril 2001 a marzo 2002, garantizando $109.711 millones de pesos equivalentes a 74% del total de créditos.

Durante el año anterior, se aprobaron 19.714 solicitudes contentivas de obligaciones consignadas en bonos de prenda, que respecto a 2000 subieron 39,68%. Asimismo, fueron refinanciados 481 créditos por valor de $3.174,4 millones de pesos, 29,8% para pequeños productores y 70,2% para medianos y grandes.
Mediante alianzas estratégicas, fueron otorgados 20 créditos para la siembra de palma de aceite, que ascendieron a $ 28.931,8 millones de pesos beneficiando 1.259 productores de los cuales $15.313,4 millones de pesos fueron aprobados para los pequeños productores (52,92%).

Programa de reactivación agropecuaria PRAN[22]

Gráfico No. 9

Cubrimiento del PRAN por Departamento

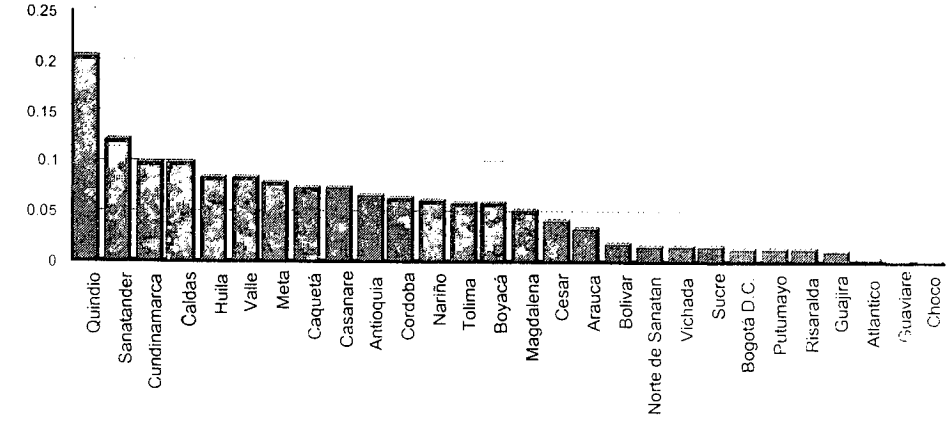
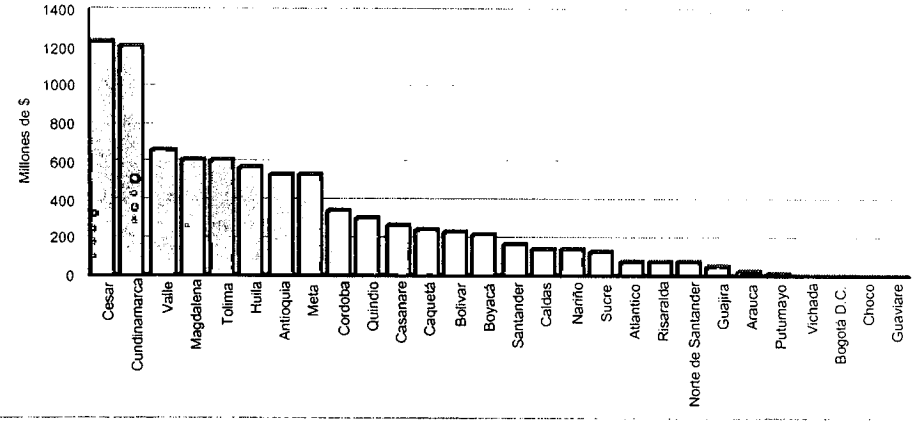


Gráfico No. 10

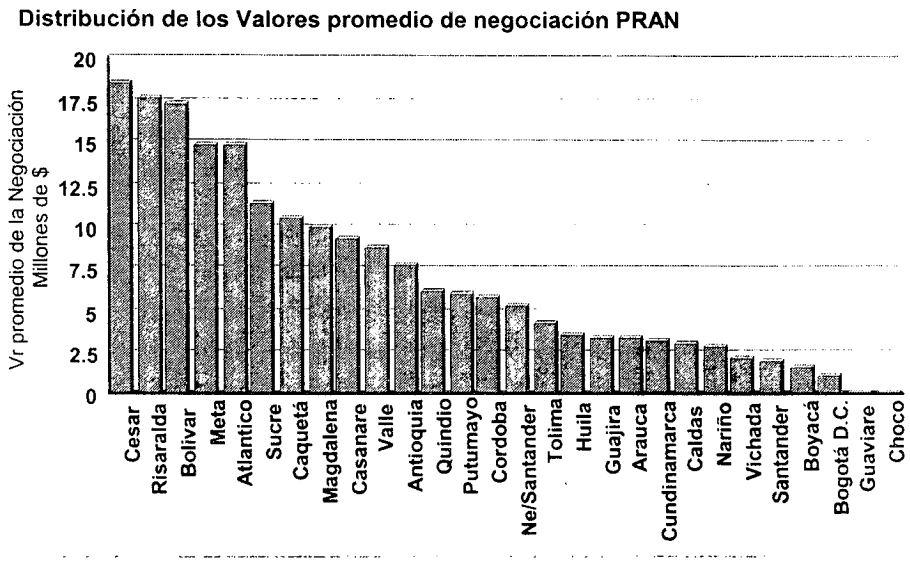
Valor promedio de las Negociaciones por Departamento PRAN. FINAGRO 2.002



[22]El Plan fue adoptado mediante el decreto 967 del 31 de mayo de 2000 y reglamentado con la resolución 405 de 2 de junio de 2000.

Este programa se fijó como meta reactivar el sector a través de la compra de la cartera crediticia vencida antes del 29 de julio de 1999, orientado principalmente hacia los pequeños y medianos productores con obligaciones exigibles en favor de intermediarios financieros vigilados por la superintendencia bancaria. No obstante,

Gráfico No. 11



el PRAN se ha constituido en herramienta para la recuperación de pasivos crediticios de la Caja Agraria en liquidación.

A diciembre 31 de 2001, sus recursos ascendieron a 54.062 millones de pesos, 74.86% correspondientes a dineros del presupuesto nacional, focalizados a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 19.13 % a aportes de productores[23] y 6%[24] a recursos departamentales encausados mediante los Fondos Departamentales de Reactivación Agropecuaria, - Fondear-. En este sentido debe destacarse el esfuerzo presupuestal que hicieron Casanare ($12.000 millones), Quindio ($1.000 millones), Arauca ($500 millones); Tolima ($303 millones), Caquetá ($170 millones), Norte de Santander ($65 millones) y Guaviare ($8 millones), en tanto que los restantes 21 departamentos no realizaron ningún desembolso al programa e incluso, recibieron mayores beneficios que los aportantes.

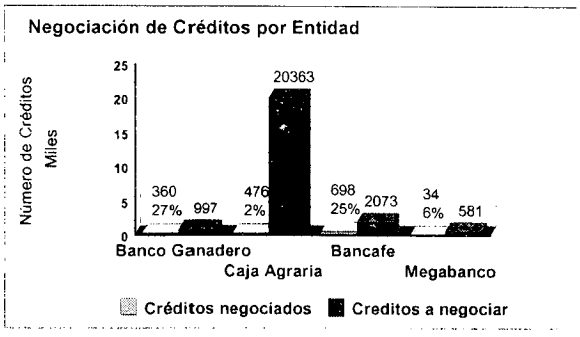
[23]Los aportes de los productores, corresponden a 5 % para los pequeños y 10% para medianos y grandes del capital adeudado.
[24]Equivalentes a 3.246 millones de pesos.

De los 25.960 pagares habilitados para acceder al programa, solo 6% de ellos se cubrieron; los departamentos con mayor número de beneficiarios habilitados fueron: Quindio (20%), Santander (12.24%), Cundinamarca (10.04%), Caldas (9.92%) y Huila (8.56%). Los Departamentos con mayor número de pagarés negociados a diciembre 31 del año anterior fueron: Cundinamarca, Huila, Tolima y Boyacá sumando 826. En los demás entes territoriales, el número de títulos valores negociados no supera los cien.

El bajo cubrimiento se debe entre otras razones a: 1). baja capacidad de gestión de los «Fondear», 2). débil gestión de la Caja Agraria en liquidación para tramitar los pagares y negociarlos posteriormente, y: 3). desestímulo de los productores ante la negativa del sistema financiero para habilitarlos como sujetos de crédito.

Para el mismo periodo, el PRAN negoció cartera por $8.619 millones de pesos, concentrando cerca de 60% de los recursos colocados, en Cesar y Cundinamarca, pero mientras en el primero de ellos se negociaron 378 deudas con un valor promedio de $3'296.100, en el segundo se trataron 67 pagarés con un valor promedio de $18'473.900, lo que muestra claro favorecimiento a productores con mayores recursos. Asimismo, Risaralda, Meta, Atlántico, Bolívar y Caquetá concentraron recursos por valores promedio negociados que sobrepasan los diez millones de pesos, mientras que las sumas de dinero promedio negociadas en Magdalena, Casanare, Valle, Antioquia, Quindio, Putumayo y Norte de Santander oscilaron entre los 5 y 10 millones. En el resto de departamentos, los promedios por negociación no alcanzaron los 5 millones de pesos.

Gráfico No. 12



El valor promedio final negociado equivale a 29.6% de la base de compra de la cartera nacional, siendo mayor en los departamentos de influencia cafetera como Quindio, Risaralda, Caldas, y en Valle, Huila, Cundinamarca, Atlántico, Nariño y Tolima. En cuanto al tipo de productor favorecido por el programa, se tiene que 59% de las 1.569 deudas negociadas corresponden a pequeños productores.

3.8 La información estadística en el sector agropecuario

El proceso de recolección, procesamiento y transmisión de la información presenta muchos espacios para su manipulación, confusión y dispersión; de manera que, al tratar de hacer un diagnóstico del sector para tomar decisiones de política o evaluarlas, existen diversas fuentes con información no unificada. Por lo tanto, es difícil combinar recursos entre instituciones e incluso, dentro de estas, para desarrollar y mantener una base de datos nacional unificada e internamente autoconsistente, debido principalmente, al escaso flujo de información y al bajo grado de colaboración, generando duplicidad de esfuerzos por parte de todos los organismos compiladores de información, uso ineficiente de recursos, inconsistencias entre los datos a nivel micro y macro, y por último, confusión entre los usuarios oficiales y privados. Una muestra de ello, es que a la fecha, ni el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural ni el DANE, han publicado información sectorial consolidada y completa para 2001.

3.9 Comercialización

Entre 1998 y 2002, la Bolsa Nacional Agropecuaria operó convenios por un valor aproximado de $222.259 millones dirigidos a incentivar el almacenamiento, 70% se destinaron a café, 17% a algodón, 12% a arroz y 1% a leche. A su vez, la aplicación de incentivos al almacenamiento no incluye productos perecederos y no involucra al pequeño productor.

Los fondos de estabilización de precios que comenzaron a funcionar en el año 1998 han mostrado bondades al impedir que aumenten significativamente las fluctuaciones de precios en contra de los productores, fortaleciéndose presupuestalmente en el tiempo; a excepción, de los fondos del algodón y del cacao, afectados por la vertiginosa caída de los precios internacionales y la disminución en la producción interna.

El Fondo Emprender, creado para promover la formación y consolidación de empresas de comercialización y transformación de productos agropecuarios, evidencia falta de acompañamiento, seguimiento y control a las inversiones realizadas e incumplimiento en el objetivo misional. En la actualidad, el Ministerio es socio de 23 empresas, de las cuales 10 están liquidadas o en proceso de liquidación y 7 de las restantes son inviables.

En conclusión, los instrumentos de política que conforman el Sistema Nacional de Comercialización son mecanismos destinados a usuarios con capacidad para promover la modernización, la competitividad de la producción y el comercio de los productos agropecuarios, en detrimento de la denominada economía campesina. En este sentido, el estado debe propiciar la articulación entre el mercado, los procesos de transformación y la producción primaria, de tal manera que mejoren los ingresos de la población rural, a través del apoyo decidido a los procesos de organización y capacitación empresarial.

3.10 Análisis del presupuesto sectorial

La ausencia de una política coherente y unificada en el corto, mediano y largo plazo se evidencia en los mecanismos de asignación presupuestal utilizados, en el manejo de las adiciones y en el bajo porcentaje dedicado a la formación bruta de capital, indispensable para el real desarrollo del país en general y del sector agropecuario en particular.

Cuadro No. 26

Relación presupuesto general de la nación vs agropecuario

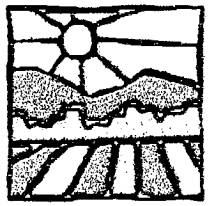
Año	Presupuesto General	Presupuesto Sector Agropecuario	%
1995	37,240,798	785,949.6	2.11%
1996	40,663,153	1,083,839.0	2.67%
1997	44,009,343	806,193.1	1.83%
1998	48,987,342	646,363.7	1.32%
1999	52,681,853	524,548.5	1.00%
2000	50,107,527	436,886.8	0.87%
2001	43,798,000	643,954.9	1.47%

Fuente: Departamento Nacional de Planeación
Mles de millones de pesos de 2001

Para el año 2001 la apropiación definitiva del presupuesto de inversión y funcionamiento en las entidades del sector correspondió a 3.05% del PIB sectorial. La apropiación para todas las entidades del sector muestra asignaciones de 36.5% a funcionamiento y 63.5% a inversión, situación en la que influyó considerablemente la adición que se hizo al fondo DRI. Aunque la asignación presupuestal al sector aumentó levemente y la proporción asignada a funcionamiento disminuyó, es evidente que se necesita más inversión, pues el nivel de cubrimiento de los instrumentos de política es bajo.

Según la CGR, el presupuesto de inversión nacional para 2001, ascendió a $7.858.266 millones de pesos y en formación bruta de capital a $1.706.890, de los cuales 1.7%, equivalente a $134.660, se destinó para apoyar el desarrollo agrícola, proporción menor a la presentada en los dos años anteriores, 2.8% en 1999 y 2.3% en 2000, evidenciando tendencia a reducir la participación de los proyectos que conlleven formación de infraestructura productiva del país.

A todo ello, se suma el comportamiento decreciente del presupuesto asignado al sector agropecuario durante el último cuatrienio, pues representó 2.11% del presupuesto general de la nación en 1998 y sólo 1.47% en 2001. Para el gobierno central, esta tendencia responde al déficit fiscal que enfrenta el país.



4. Gestión ambiental en las entidades públicas del sector agropecuario

La actual Política Nacional Ambiental plasmada en el "Proyecto Colectivo Ambiental" no se vio reflejada en las actividades del sector por su incipiente o casi nula implementación, manifestándose solamente en actividades transversales y puntuales del quehacer misional. El Proyecto Ambiental se redujo a la mera formulación en el Plan de Desarrollo, pero ni siquiera se realizaron procesos de socialización para su conocimiento.

En esta materia, el sector agropecuario queda en deuda con: 1). la política de plaguicidas y de biodiversidad; 2). el desarrollo del plan verde; 3). la reglamentación del uso y manejo racional del agua y del suelo; 4). el desarrollo de la investigación científica sobre biodiversidad biológica agropecuaria; 5). el adelanto de tecnologías limpias de la producción agropecuaria; 6). una política integral de bosques, y; 7). la conservación y restauración de áreas prioritarias en ecorregiones estratégicas.

Cuadro No. 27

Inversión Ambiental, Gestión 2001 (millones de $)

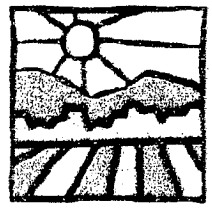
Entidad	Inversión total	Inversión ambiental	%
Ministerio de Agricultura (1)	196,008.0	1,558.1	0.8
ICA	22,140.0	690.3	3.1
INAT	47,730.0	454.3	1.0
Incora	23,063.0	0.0	0.0
INPA	7,673.0	1,425.8	18.6
Corpoica (2)	14,503.2	1,715.2	11.8
Fondo DRI	127,756.0	975.0	0.8
Total	438,873.2	6,818.7	1.6

Fuente CGR. Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario

(1) Incluye recursos del CIF, los transferidos a COSIF y donaciones recibidas del B. Mundial

(2) No se incluyen los recursos provenientes del CIAT

Será muy difícil alcanzar la sostenibilidad ambiental, mientras no se estructure una política nacional y unas políticas sectoriales que contemplen un plan global de gestión organizada y concertada de manera conjunta y se definan responsabilidades claras en la materia.



5. La gestión del Estado en la política forestal

Recientemente, los esfuerzos para mejorar la gestión sobre los recursos forestales y los ecosistemas se plasmaron en el Plan Verde y en el Plan Nacional de Desarrollo Forestal. La ejecución de las metas allí planteadas generaría gran impacto, aunque las acciones globales, por ejemplo, las planteadas por el PNDF en materia de reforestación comercial, son básicamente para beneficio de la mediana y gran empresa del sector.

Actualmente el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, frente a la política de reforestación comercial, ha contribuido al fortalecimiento de los núcleos de las cadenas productivas sectoriales a través del Certificado de Incentivo Forestal (Ver cuadro No.28) En este sentido, se firmaron Acuerdos de competitividad para las ramas de pulpa, papel y cartón; madera, muebles y manufacturas en madera, y; en la cadena forestal, para la constitución de núcleos forestales como el de Magdalena - Sur de Bolívar en 2001.

Cuadro No. 28

Recursos destinados a través del CIF

Vigencia	Hectáreas beneficiadas	Valor solicitado	Valor asignado
1995	3.490	3.470	3.980
1996	7.325	6.601	7.167
1997	7.414	7.468	7.113
1998	8.367	8.025	6.171
1999	13.382	17.132	9.756
2000	14.513	19.500	4.276
2001	16.905	21.344	55
Total	**71.536**	**83.631**	**39.056**

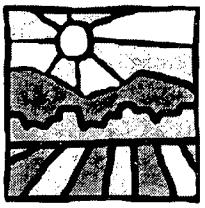
Fuente: Finagro 2002, millones de pesos de 2001

Por otra parte, se tienen previstos con la Corporación Colombia Internacional (CCI), estudios de mercado para contribuir en la búsqueda de estrategias que posicionen las cadenas productivas del sector a nivel nacional e internacional. Así mismo, se han desarrollado diferentes convenios para promover el desarrollo de sistemas agrosilvopastoriles y de la actividad agrícola ambientalmente sostenible.

En términos generales, la ejecución de la política forestal dentro del contexto ambiental y sus alcances, se ha visto limitada por la dispersa e incoherente normatividad vigente, la escasa incorporación de conceptos relativos a la explotación sostenible y su interrelación con otros ecosistemas (Biodiversidad), así

como la posibilidad de diversificación en el aprovechamiento del recurso, propiciando la atomización de las responsabilidades en las entidades comprometidas, condicionando su capacidad operativa y poniendo en riesgo el efectivo cumplimiento de los objetivos sectoriales; en especial, la implementación de actividades de protección y restauración de coberturas que promoverían la generación de empleo.

Como resultado de lo anterior, surge la propuesta de unificar la regulación existente a través de la creación de un Estatuto Único Forestal, con lo cual se esperaría estandarizar las condiciones de inserción y regulación de los actores interesados en el sector. No obstante, existen limitaciones para materializar esta iniciativa, generadas por la posición contraria entre agentes.



6. Expectativas del sector

Durante abril del presente año, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural presentó el proyecto de Ley General Rural. La Contraloría General de la República considera que la actual coyuntura es propicia para iniciar un análisis en torno a su contenido: pocas veces se han reunido tantos elementos de juicio plasmados en varios documentos[25] - unos bastante superficiales y otros que denotan mayores desarrollos - para adelantar un examen riguroso acerca de la verdadera situación sectorial y servir como marco de referencia en las discusiones que a futuro tendrán que adelantarse. Sin embargo deben realizarse las siguientes precisiones:

1) Los lineamientos estructurales para modificar las reglas de juego que guían el devenir del sector agropecuario no pueden ser definidos apresuradamente; todo lo contrario, en la construcción de un proyecto de dimensiones rurales debe asegurarse la intervención de todos los actores que, de una forma u otra, califican como involucrados directos e indirectos desde cada uno de los siguientes niveles de actuación: como planificadores y diseñadores (expertos y técnicos), como tomadores de decisión (gobierno), como ejecutores y beneficiarios (gremios de productores y organizaciones rurales) y como evaluadores de impacto y resultados del proyecto (analistas y consultores). Lo anterior evidencia, en principio, la importancia de participar durante todo el proceso de discusión, preparación y presentación del proyecto, en tanto su validación y legitimación inicial.

2) El contenido de los diez Proyectos de Ley estudiados por las Comisiones Quinta de Cámara y Senado de la República y de la propuesta normativa que presenta el Ministerio de Agricultura, deben ser acumulados en uno sólo,

[25] Además del nuestro, ya referenciado, se pueden mencionar: **"Desarrollo agropecuario y rural: la estrategia"**, Misión Paz, Cali 2001 y **"AgroVisión Colombia 2025"**, Presidencia de la República y Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, octubre 2001.

agilizando y facilitando su discusión, en aras a producir un texto normativo integral y aplicable, que de todas maneras deberá ser analizado teniendo como referentes los postulados planteados en la Constitución Política y en la Ley 101 de 1993. La CGR prestará el apoyo técnico necesario para sacar adelante esta iniciativa.

3) El fortalecimiento del neocorporativismo, potencia el esquema de caza de rentas en detrimento del bienestar general y de la correcta y eficiente distribución de recursos. Esta tendencia debe ser extirpada, garantizando que la investigación y la transferencia de tecnología en el sector agropecuario se conviertan en bienes y servicios públicos; así las cosas, deberán crearse las reglas de juego y los mecanismos necesarios para garantizar la existencia de: 1) Entidades responsables en el cumplimiento de esta función social; 2) Una correcta inversión de los recursos públicos destinados a éste subsector y libre ejercicio del control fiscal integral sobre ellos por parte de la CGR, y; 3) Amplios márgenes de cobertura para los usuarios campesinos e innovación de paquetes tecnológicos que respondan a las necesidades reales de la ruralidad.

4) Las propuestas de reestructuración en las entidades del sector tienen que consultar más criterios de eficiencia y de orden técnico en cuanto que además de considerar una mayor racionalización en los gastos de funcionamiento y en la asignación de los escasos recursos de inversión, procuren la optimización en el tamaño y uso de la actual planta de personal, lo cual muestra finalmente la necesidad de su recomposición y relocalización en tanto el fortalecimiento de los niveles territoriales como mecanismo de profundización del proceso de la descentralización y de acercamiento de las políticas sectoriales a la sociedad rural, dado la débil presencia institucional que se advierte en las regiones. Estos criterios de ajuste institucional son los que deben primar frente a los de sólo el recorte de nóminas y del presupuesto de inversión en función de la reducción del déficit fiscal del Estado.

5) La grave situación del sector no admite nuevos fondos de cofinanciación, pues su ineficiencia, demostrada hasta la saciedad, evidencia problemas para focalizar el gasto público social en el sector rural. Se trata, entonces, de asimilar las fortalezas del sector privado, especialmente las que han manifestado algunos gremios y la SAC, e incluirlas como instrumentos para el desarrollo y direccionamiento de la política pública.

6) La competitividad agropecuaria está supeditada a la existencia de herramientas que resguarden la producción interna. Desafortunadamente su viabilidad depende en gran medida de los compromisos adquiridos mediante la firma de acuerdos

internacionales, la modificación del perfil, el proceso de formación y la capacidad negociadora de quienes nos representan en dichas instancias.

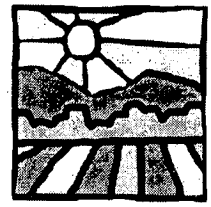
7) Abrir previamente espacios de participación informada en favor de las organizaciones campesinas al interior de las diferentes instancias de decisión, tendrá que convertirse en objetivo prioritario de cualquier ley sectorial. No pueden asumirse como accesorias sus propuestas, pues ellos son los principales sujetos beneficiarios de la política pública.

8) Es necesario estructurar políticas teniendo como base la definición y caracterización de las demandas presentadas por los agentes rurales y la estructura bimodal agraria. De esta forma, se proporciona un piso firme a la doble misión de la institucionalidad rural: el progreso eficiente y equitativo de la economía agropecuaria, y el desarrollo integral y armónico del territorio rural.

9) Debilitar los fondos parafiscales sería un error de incuantificables consecuencias, pues además de coadyuvar a la correcta y eficiente organización de varios subsectores productivos, hoy se avizoran como un instrumento de política importante para apoyar la modernización y el mejoramiento tecnológico de éstos, contribuyendo finalmente a mejorar la competitividad productiva. Sin duda, la debilidad manifiesta de las cadenas productivas no puede suplirse a merced de la solidez de los fondos parafiscales; esta insana competencia perjudica de lleno al campo colombiano.

10) El próximo gobierno deberá enfatizar en la política de comercio internacional para el sector agropecuario puesto que se ha demostrado que ante la falta de presencia de negociadores experimentados y conocedores del sector, los acuerdos existentes colocan en desventaja a los productores y exportadores nacionales.

11) El Ministerio de Agricultura deberá de manera urgente implementar un sistema de información y estadísticas que permita dar más consistencia a las cifras que continuamente se presentan y que difieren en grande proporción de las presentadas por los gremios y las diferentes organizaciones que sobre este tema opinan con periodicidad.



Bibliografía

A.A.V.V. "Plan de desarrollo agroforestal sostenible. Un putumayo sin coca. Erradicación manual", Mocoa, abril del 2000.

A.A.V.V. "Global Competitiveness Report 2000". Oxford University Press. Boston. 2000.

A:A:V:V "Organics Market Characteristics". Retrieved from the World Wide Web: http://aggieorticulture.tamu.edu/

Área de Libre Comercio de las Américas, ALCA, "Borrador de Acuerdo", Buenos Aires. Abril de 2001.

CENIPALMA y CORPOICA, "Evaluación adafoclimática de las tierras del trópico bajo colombiano para el cultivo de Palma de Aceite". Bogotá, abril de 1999.

Comisión de Regulación de Agua Potable, CRA, Promedio nacional de la tarifa básica de acueducto urbano para 2000, diciembre 2001.

Consejo Superior de Adecuación de Tierras, CONSUAT, Resolución 012 de diciembre 26 de 2001.

Constitución Política de Colombia, Preámbulo, 1991.

Contraloría General de la República, Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario, Dirección de Estudios Sectoriales, "Políticas y Desempeño del Sector Agropecuario 1999-2000". Evaluación de Políticas Públicas. No. 4. CGR. Bogotá. 2001.

Corte Constitucional, Sentencia C-575, octubre 29 de 1992, Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.

Corte Constitucional, Sentencia T-505, agosto 28 de 1992, Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz.

Corte Constitucional, Sentencia T-506, ago. 21 de 1992, Magistrado Ponente: Ciro Angarita Barón

DANE, Encuesta Nacional de Hogares, septiembre de 2000.

Economic Comission for Latin America and Caribbean, CEPAL, "Perfil marítimo de América Latina y el Caribe". 2000.

FAO, "Prospects for food and nutrition, in: Agriculture towards 2015-2030", Rome, 2000

FAO, Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, "Evaluación de la situación actual de la seguridad alimentaria mundial y novedades en materia de políticas.", marzo de 1994.

FAO, "Agriculture: Towards 2015/2030". Technical interin report .april 2000.

FAO, "Agriculture:Towards 2015-2030 technical interim report". April 2000. Retrieved from : www.fao.org. December 2001.

FAO. Colombia. Food Balance Sheet, 2000.

IGAC, Suelos de Colombia. Bogotá, 1995.

IGAC, Zonificación agroecológica de Colombia. Bogotá, 2001.

Instituto de Investigaciones de Recursos Biológicos Alexander VonHumboldt, "BIOCOMERCIO: Estrategia para el desarrollo sostenible en Colombia",página 133, 2000.

Ley 60 de 1993.

Machado Cartagena, Absalón, "Censo del Minifundio en Colombia". IICA y Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Bogotá, 1995.

Metz Manfred y Thomson Anne "Implicaciones de la políticas económicas en la Seguridad Alimentaria", introducción, FAO y El Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), octubre 1996.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Acuerdos de competitividad y Anuarios estadísticos.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, "Agricultura Ecológica, Inventario Nacional", 1998.

Ministerio del Medio Ambiente, "Gestión del Ideam en el marco de la Política