

Colombia

Nota de Análisis Sectorial Agricultura y Desarrollo Rural



COLOMBIA

NOTA DE ANÁLISIS SECTORIAL
Agricultura y Desarrollo Rural



**ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN – ROMA
DIRECCIÓN DEL CENTRO DE INVERSIONES**



CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO (CAF)

Este trabajo ha sido preparado en el marco de un acuerdo entre el Centro de Inversiones de la FAO y la Corporación Andina de Fomento (CAF). El Informe original ha sido preparado por el Consultor nacional Sr. Jorge Mario Díaz, quién recibió comentarios de numerosos actores del sector agrícola y rural de Colombia, a quienes agradecemos su participación en el taller de discusión. Asimismo a los Sres. Antonio Pérez y Paul Lewin, consultores de FAO, quienes revisaron técnicamente el documento con la colaboración del consultor nacional y los funcionarios de CAF de la Delegación en Bogotá. La participación de Bernardo Requena y de Silvia Oteyza de CAF, han sido decisivos en la preparación y desarrollo de esta actividad conjunta en cada uno de los países andinos.

Nuestro agradecimiento a Claudia Antonelli, Concepció Ayats Carreras, Rossana Pavoni-Gallo y José Luis Castilla que han preparado la edición.

Los conceptos expresados en el presente documento son de responsabilidad de los autores y no representan necesariamente las opiniones de la FAO ni las de CAF.

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

Todos los derechos reservados. Se autoriza la reproducción y difusión de material contenido en este producto informativo para fines educativos u otros fines no comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor, siempre que se especifique claramente la fuente. Se prohíbe la reproducción de material contenido en este producto informativo para reventa u otros fines comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor. Las peticiones para obtener tal autorización deberán dirigirse al Director, Dirección del Centro de Inversiones, FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00100 Roma, Italia, o por correo electrónico a Investment-Centre@fao.org

NOTA DE ANÁLISIS SECTORIAL

COLOMBIA

ÍNDICE

Siglas	iii
PREÁMBULO	v
RESUMEN	vii
I. INTRODUCCIÓN.....	1
II. DIAGNÓSTICO	2
A. CONTEXTO GENERAL	2
B. CONTEXTO SECTORIAL.....	4
C. INGRESOS, EMPLEO Y CONDICIONES DE VIDA.....	7
D. TRATADO DE LIBRE COMERCIO COLOMBIA – ESTADOS UNIDOS.....	9
III. PRINCIPALES OBSTÁCULOS Y DESAFÍOS PARA EL DESARROLLO AGRÍCOLA Y RURAL.....	15
A. SUPERACIÓN DE LA POBREZA Y TIERRAS	16
B. TRANSFORMACIÓN DE LA AGRICULTURA.....	17
C. MANEJO ADECUADO DE LA BASE AMBIENTAL.....	18
D. INSTITUCIONALIDAD PARA EL DESARROLLO AGRÍCOLA Y RURAL	19
IV. LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO AGRÍCOLA Y RURAL DEL GOBIERNO.....	21
A. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL Y POLÍTICAS DE DESARROLLO AGRÍCOLA Y RURAL DEL PAÍS.....	21
B. BREVE EXAMEN DE LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS DE INVERSIÓN AGRÍCOLA Y RURAL.....	25
V. PROYECTOS PRIORITARIOS Y POSIBLES ÁREAS DE INTERÉS PARA LA BANCA MULTILATERAL	27
A. DOTACIÓN DE FACTORES	27
B. FORTALECIMIENTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN Y DEL DESARROLLO TERRITORIAL	31
C. DESARROLLO TECNOLÓGICO Y PROTECCIÓN SANITARIA	32
D. DESARROLLO DE MERCADOS Y DE CAPACIDADES EMPRESARIALES	35
VI. CONCLUSIONES.....	39
VII. BIBLIOGRAFÍA.....	41

CUADROS

CUADRO 1.	ACCESO AL MERCADO COLOMBIANO-CADENA DEL MAÍZ.....	9
CUADRO 2.	ACCESO AL MERCADO COLOMBIANO-TRIGO Y OTROS CEREALES	10
CUADRO 3.	ACCESO AL MERCADO COLOMBIANO-CADENA DEL ARROZ	10
CUADRO 4.	ACCESO AL MERCADO COLOMBIANO-FRÍJOL	11
CUADRO 5.	ACCESO AL MERCADO COLOMBIANO-CERDO	11
CUADRO 6.	ACCESO AL MERCADO DE ESTADOS UNIDOS-CERDO	11
CUADRO 7.	ACCESO AL MERCADO COLOMBIANO-AVICULTURA.....	12
CUADRO 8.	ACCESO AL MERCADO COLOMBIANO-OLEAGINOSAS.....	12
CUADRO 9.	ACCESO AL MERCADO DE ESTADOS UNIDOS-AZÚCAR	13
CUADRO 10.	ACCESO AL MERCADO COLOMBIANO-AZÚCAR.....	13
CUADRO 11.	ACCESO AL MERCADO COLOMBIANO-ALGODÓN	13

ANEXOS

ANEXO 1.	PERSONAS CONSULTADAS PARA LA REALIZACIÓN DE LA NOTA SECTORIAL
ANEXO 2.	MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL, PRESUPUESTO DE INVERSIÓN POR PROYECTOS
ANEXO 3.	INVERSIONES AGRÍCOLAS Y RURAL CON FINANCIAMIENTO INTERNACIONAL

SIGLAS

ATPDEA	Andean Trade Promotion and Drug-Eradication Act
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAF	Corporación Andina de Fomento
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CONIF	Corporación Nacional de Investigación y Fomento Forestal
CORPOICA	Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria
CPGA	Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial
DAPR	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DRI	Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FINDETER	Fondo de Cofinanciación para el Desarrollo Territorial
FIP	Fondo de Inversiones para la Paz
GEF	Fondo Mundial para el Ambiente
ICA	Instituto Colombiano Agropecuario
IDEMA	Instituto de Mercadeo Agropecuario
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
INAT	Instituto Nacional de Adecuación de Tierras
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
INCORA	Instituto Colombiano de Reforma Agraria
INPA	Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura
INS	Instituto Nacional de Salud
INVIMA	Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos
KfW	Grupo Bancario Alemán de fomento
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MAVDT	Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial
MMA	Ministerio del Medio Ambiente
MSF	Medidas Sanitarias y Fitosanitarias
ONGs	Organizaciones no gubernamentales
PADEMER	Proyecto de Apoyo al Desarrollo de la Microempresa Rural
PIB	Producto Interior Bruto
PLANTE	Plan Nacional de Desarrollo Alternativo
PRONATTA	Programa de Transferencia de Tecnología
SINA II	Programa de Apoyo al Sistema Nacional Ambiental
SINPAGRO	Sistema Nacional de Protección Agropecuaria
SNCTA	Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología Agropecuaria
TIC	Tecnologías de Información y Comunicación
TLC	Tratado de Libre Comercio
UE	Unión Europea
UMATA	Unidades Municipales de Asistencia Técnica

PREÁMBULO

A partir de la crisis de la década de los ochenta y las reformas macroeconómicas que se implantaron posteriormente, el desarrollo agrícola y rural ha cobrado renovada importancia en América Latina. Algunos países pudieron revigorizar la producción agrícola, impulsando los bienes con ventajas comparativas - por lo general destinados principalmente a la exportación - e introduciendo innovaciones tecnológicas y modernización de las cadenas productivas. Estas transformaciones productivas han tendido a concentrarse en los grupos de productores y en las regiones dotadas de mejores recursos o con mayor acceso a los apoyos públicos, lo que no ha contribuido a reducir suficientemente las distancias de este sector dinámico con la agricultura campesina y la pobreza rural. A pesar de las migraciones hacia los centros urbanos nacionales e incluso hacia el exterior, la magnitud de la pobreza en el medio rural sigue siendo muy elevada, en especial como proporción de la población que allí vive.

Algunos países Andinos necesitan integrarse más plenamente a los mencionados procesos de modernización y en todos ellos sería muy conveniente que esto se haga incorporando al mayor número de gente posible. Son todavía 25 millones de personas las que viven en zonas rurales y que dependen mayoritariamente del sector agrícola para sustentar sus familias. De allí la necesidad no sólo de aumentar la participación de los pequeños y medianos productores agrícolas a las cadenas agroindustriales más dinámicas, sino también de ampliar el proceso de generación de empleos e ingresos no agrícolas en el medio rural, además de mejorar la educación, la salud y otros servicios públicos.

Para responder a este difícil desafío se requieren nuevos análisis, políticas sectoriales e inversiones que fomenten la inclusión así como enfoques y metodologías que integren los diversos aspectos del desarrollo rural, para aprovechar plenamente las peculiaridades y potencialidades de cada territorio.

La CAF y la FAO aunaron esfuerzos para contribuir a la caracterización y al debate sobre las opciones de desarrollo rural en los países Andinos. De tal modo que se prepararon estas Notas de Análisis Sectorial para cada uno de los países Andinos. En ellas, luego de una breve caracterización del desempeño agrícola y rural, incluyendo la organización institucional, las políticas y las principales inversiones con financiamiento internacional en curso, se identificaron algunas áreas de intervención, las que ofrecen espacios evidentes para la inversión pública y privada y que podrían ser de interés para los países y para la CAF y otros organismos financieros.

Estas Notas de Análisis sectorial han sido presentadas y debatidas en seminarios nacionales con participación de los representantes de los principales actores e instituciones del sector agrícola y rural.

En el caso de Colombia, a inicios de 2006 se realizó un taller en la Sede de CAF en Bogotá. Las recomendaciones que allí se hicieron, así como las otras sugerencias y comentarios originados en el país y aquéllas de numerosos funcionarios de la CAF y la FAO, han sido recogidas en el presente documento, preparado por el consultor Sr. Jorge Mario Díaz. El documento, que no representa necesariamente las opiniones de la FAO o de la CAF, pretende suministrar informaciones sobre los temas antes mencionados y presentar ideas de políticas y opciones de inversiones agrícolas y rurales que contribuyan al desarrollo con equidad.

En FAO el trabajo ha sido coordinado y supervisado por Selim Mohor, Jefe del Servicio de América Latina y el Caribe del Centro de Inversiones, teniendo como contraparte en CAF a la Vicepresidencia de Desarrollo Social y Ambiental, y en particular a su Dirección de Desarrollo Social.

RESUMEN

(i) Esta Nota Sectorial analiza la situación de la agricultura y el medio rural en Colombia, para identificar los lineamientos de la estrategia del Gobierno y las áreas de inversión que podrían requerir una participación de la banca multilateral.

(ii) La población del país es mayoritariamente urbana y el PIB por habitante alcanza a los 2200 dólares de los Estados Unidos. La estructura económica aparece claramente liderada los servicios que aportan el 53% del valor agregado total; le siguen la agricultura (14%), las manufacturas (16%), el petróleo y la minería (6%) y la construcción (6%).

(iii) Después de varias décadas de aplicación del modelo de sustitución de importaciones, a finales de la década de los ochenta se adoptaron reformas estructurales que incluyeron la liberalización comercial, cambiaria y de la inversión extranjera directa, así como la flexibilización del régimen laboral. Como resultado, la estructura de las exportaciones cambió notablemente. En 2005, el café generó menos del 6%, los productos del petróleo aumentaron al 26% y el carbón al 11%; las manufacturas llegaron al 44% y los bienes agropecuarios (básicamente banano y flores) al 9%. Las exportaciones se concentran en el mercado de los Estados Unidos (40-45%), la CAN (15-20%) y la UE (12-15%). El país importa sobre todo materias primas e insumos para la industria (39%), bienes de capital para la industria (22%), equipos de transporte (12%) y bienes de consumo (19%). Los principales proveedores son los Estados Unidos (29%), la UE (14%), la CAN (11%) y China (7%).

(iv) Si bien cerca de 10 millones de hectáreas son susceptibles de un uso intensivo en cultivos y otras 11-12 millones corresponden a suelos utilizables en ganadería y agricultura, aunque con limitaciones, el total destinado a la agricultura en 2005 alcanzó a menos de 5 millones de ha. Las políticas de reforma agraria no han logrado modificar la estructura de la propiedad, no obstante haber actuado sobre 52 millones de hectáreas. En el 2005 el 68% de la población rural vivía por debajo de la línea de pobreza y el 27,5% en condiciones de pobreza extrema. El 37% de los pobres residen en el medio rural.

(v) El desarrollo agrícola presenta diversos problemas, entre ellos patrones de asignación de recursos que han privilegiado renglones productivos cuyas ventajas comparativas son bastante frágiles.

(vi) El país negoció un TLC con Estados Unidos que, entre otros aspectos, consolida las preferencias exportadoras colombianas del ATPDEA (flores, cigarrillos, confitería, lácteos y productos de la huerta); admite las importaciones de maíz, trigo y otros cereales, arroz, soya, algodón y fríjol, con desgravaciones arancelarias en períodos que van desde cero hasta 16 años; otorga el acceso a la carne de cerdo y de pollo con desgravaciones de hasta 18 años, aumenta las cuotas de exportación de azúcar y tabaco.

(vii) En el contexto de una creciente integración a los mercados internacionales los principales retos asociados a la agricultura y el desarrollo rural son los siguientes: (i) la superación de la pobreza, garantizando que la población rural tenga mayor acceso a los beneficios del desarrollo, tanto a través de oportunidades de empleo e ingresos como de dotación de bienes y servicios públicos básicos; (ii) la transformación productiva de la agricultura, consolidando o creando ventajas competitivas; (iii) el manejo sostenible de los recursos naturales, mejorando el conocimiento y aprovechamiento de la biodiversidad de los ecosistemas del país y disminuyendo los conflictos en el uso de la base ambiental; (iv) el

fortalecimiento de las instituciones, diseñando instrumentos que aborden el desarrollo rural como un proceso que trasciende al desarrollo productivo agrícola, administre sus externalidades y profundice la descentralización y la participación en la gestión pública.

(viii) El documento examina la estrategia de desarrollo sectorial del gobierno, destacando los arreglos institucionales, en particular la promoción de las organizaciones de cadena con sus respectivos acuerdos de competitividad; la creación del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), responsable de las políticas de reforma agraria, adecuación de tierras, desarrollo rural y pesca y acuicultura; y la creación de los Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial para apoyar a los pequeños productores en la formulación y gestión de sus demandas de asistencia técnica y fortalecer su capacidad empresarial.

(ix) Asimismo, analiza las áreas en las cuales se concentran las inversiones atendidas por el Presupuesto General de la Nación, en particular los programas y proyectos que han recibido apoyos de las agencias internacionales. Estos últimos representan cerca de 1.200 millones de dólares, de los cuales aproximadamente 36% destinados a inversiones en infraestructura rural y servicios productivos.

(x) Se identifican las siguientes áreas potenciales de interés para la inversión: (i) mejoramiento de la infraestructura de adecuación de tierras y de vías secundarias y terciarias; (ii) ampliación de la cobertura del programa de vivienda rural; (iii) mejoramiento del acceso a la tierra; (iv) fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos y comunidades locales, a los efectos de profundizar la descentralización y el desarrollo de las economías rurales; (v) fortalecimiento del sistema sanitario y fitosanitario nacional (incluyendo la atención a la gripe aviar); (vi) incrementar las inversiones en ciencia y tecnología, complementando las actividades cubiertas por el Programa de transición de la agricultura; (vii) promoción del desarrollo de los mercados, mediante el fortalecimiento de las capacidades empresariales, la generación, acceso y uso de la información, y la orientación de los incentivos públicos.

I. INTRODUCCIÓN

1. El presente documento tiene por objeto examinar la situación de la agricultura y el medio rural en Colombia, identificando las áreas estratégicas para el Gobierno y para el sector privado en las cuales existan oportunidades reales de inversión y participación de las organizaciones multilaterales de crédito y de cooperación técnica.

2. Este informe ha sido preparado sobre la base de una serie de publicaciones e informaciones nacionales e internacionales. Entre las primeras cabe mencionar el Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario 2003-2006” (DNP, 2002); El Agro Colombiano frente al TLC con los Estados Unidos (MADR, 2004); La Agricultura en Colombia entre 1950 y 2000 (S. Kalmanovitz y E. López, 2004); Perspectivas del Sector Agropecuario 2005 (MADR, 2005); Perspectivas del Sector Agropecuario: Primer Semestre de 2006 (MADR, 2006); Visión Colombia 2019 (DNP, 2006) y Visión de la Agricultura Colombiana en los años 2025 y 2010 (2001, CCI/FAO, 2001, documento preparado en el marco del seguimiento de la Cumbre Mundial de la Alimentación). Los materiales preparados por la FAO incluyen: Colombia: Estrategia para el Desarrollo Agrícola Nacional hacia el 2010; Programas Nacionales y Regionales para Mejorar la Seguridad Alimentaria, 2003 (Proyecto TCP/RLA/2909, en colaboración con la Secretaría General de la Comunidad Andina); Perfiles Nutricionales por Países, Colombia (2001); Informes Anuales de la Representación de la FAO en Colombia; e informaciones de FAOSTAT. Se han consultado también diversas publicaciones e información estadística del Banco Mundial (entre ellas Colombia: The Economic Foundation of Peace, 2002, y A Study of Colombia’s Agricultural and Rural Competitiveness, 2003), BID, CEPAL, FIDA y Economist Intelligence Unit, así como otros documentos oficiales del Gobierno (Documentos Conpes, Informes de avance de la Agenda Interna, documentos de política sectorial, entre otros) y de entrevistas con funcionarios responsables de la definición de políticas públicas y de la asignación presupuestal, directivos de entidades adscritas y/o vinculadas al sector agrícola y rural, funcionarios de la Banca Multilateral y de las Agencias de Cooperación, funcionarios participantes en las negociaciones del Tratado de Libre Comercio Países Andinos – EU, y en general especialistas en la agricultura y el desarrollo rural en Colombia.

3. Luego de breves consideraciones sobre el contexto general del país (principales recursos, situación económica, etc.), el Capítulo 2 examina el desempeño agrícola y rural del país en las últimas décadas, lo mismo que las características del Tratado de Libre Comercio negociado recientemente con los Estados Unidos. Sobre la base de ese diagnóstico y teniendo en cuenta la apertura comercial en curso, en el Capítulo 3 se identifican los principales retos agropecuarios y rurales, agrupados en grandes áreas.

4. En el Capítulo 4 se presentan los principales elementos de la estrategia del actual Gobierno para el desarrollo de la agricultura y el medio rural, con énfasis en la política pública emanada del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Finalmente, el capítulo 5 describe los programas y proyectos que el Gobierno utiliza para la ejecución de sus políticas. En particular se hace una referencia más detallada a los instrumentos que podrían formar parte de una eventual agenda de cooperación con instituciones multilaterales de financiamiento.

II. DIAGNÓSTICO

A. CONTEXTO GENERAL

5. La República de Colombia se localiza en el noroeste de América del Sur y, además de costas sobre el Océano Pacífico y el Mar Caribe, mantiene extensos límites con Panamá, Venezuela, Brasil, Perú y Ecuador. Con una superficie de 1.138.910 km² y una población estimada en 45 millones de habitantes, constituye el quinto país en orden de extensión y el tercero más poblado de toda América Latina. A pesar de su ubicación en el trópico, el relieve caracterizado por los tres ramales de la Cordillera de los Andes, valles interandinos y llanuras determina variaciones agroclimáticas que hacen al país apto para la producción de una gran diversidad de alimentos y productos agropecuarios. Dispone también de una buena dotación de recursos naturales agrícolas, energéticos (petróleo, gas y carbón) y minerales (hierro, níquel, oro, cobre y esmeraldas), que dan origen a diversas producciones de exportación. Entre las más tradicionales cabe citar el café (segundo productor mundial), banano y azúcar, a los cuales más recientemente se han añadido petróleo, carbón, flores (segundo exportador mundial), aceite de palma y frutas frescas.

6. Como consecuencia del rápido crecimiento económico durante la segunda mitad del siglo XX (hasta 1995) y de la violencia rural, que han impulsado migraciones internas sobre todo hacia la región andina, algo más de las tres cuartas partes de la población es actualmente urbana. Sin embargo, se ha evitado el macro-cefalismo característico de muchos países de América Latina. Alrededor de la tercera parte de la población vive en cuatro grandes aglomeraciones (Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla), que concentran también buena parte del desarrollo industrial. Pero también existen muchas ciudades intermedias, algunas como cabeceras de sus respectivas regiones, por ejemplo, en la principal región cafetera y en otras inicialmente agropecuarias, que también han desarrollado industrias y servicios. Otras se han originado en torno a la explotación de minerales de exportación (carbón, petróleo y níquel), o a la ampliación de la ocupación de la Amazonia, los Llanos Orientales y el Magdalena Medio, procesos impulsados en buena parte por los productos ilegales. El crecimiento demográfico se ha moderado en los últimos años y se estima ahora en 1,6% anual (en relación a cerca de 3% entre 1950 y 1970).

7. El PIB alcanza a alrededor de 2.656 dólares por habitante, lo que coloca a Colombia entre los países de ingresos medios de la región. La estructura de la economía ha sufrido cambios considerables en las últimas décadas y ahora es bastante diversificada. La agricultura (14%), las manufactureras (14%), el petróleo y la minería (5-6%) y la construcción (4-5%) son los principales sectores productores de bienes, mientras que los servicios aportan el 55% del PIB. En la industria manufacturera predominan textiles, alimentos procesados, aceites, vestuario y calzado, bebidas, productos químicos y cemento.

8. Sin perjuicio de diversos episodios de liberalización comercial, entre 1950 y 1980 predominó el modelo de industrialización tardía, con sustitución de importaciones, intervención estatal y protección externa. El crecimiento económico fue elevado, alrededor del 4,5% anual en promedio. Durante el período 1980-89, gracias al rigor observado en las políticas macroeconómicas, al prudente manejo del endeudamiento interno y externo y, en los primeros años, a la anulación de algunas de las medidas de liberalización iniciadas en la década anterior, Colombia pudo superar con relativo éxito la crisis de la deuda que afectó al resto de América Latina y alcanzar incluso progresos en el combate a la pobreza. Al final de la década se retomó con decisión el proceso de reformas estructurales y de apertura económica, con el propósito de eliminar las repercusiones negativas del modelo anterior sobre la eficiencia

y la productividad. El principal elemento de este proceso fue la liberalización comercial, cambiaria y de la inversión extranjera directa. También se flexibilizó el sistema laboral (1990). La nueva Constitución de 1991 cambió la estructura y redefinió las funciones del Estado, lo que contribuyó a aumentar su tamaño en el PIB, de 30% en 1990 a 38% en 1998¹.

9. En términos macroeconómicos, la fuerte expansión de la demanda agregada (asociada a la liberalización y al déficit fiscal) y la evolución del tipo de cambio real impulsaron las actividades productivas y la inversión durante el primer lustro de los años noventa, centradas en bienes y servicios no comercializables internacionalmente. Sin embargo, los desequilibrios se volvieron insostenibles, obligando a una mayor rigidez monetaria. Junto a las incertidumbres generadas por cierta inestabilidad política y la salida de capitales internacionales que habían llegado masivamente durante la primera mitad de la década, la economía se desaceleró en 1996 y, luego de una moderada recuperación, entró en recesión en 1998 y 1999, la más grave en varias décadas. De este modo, el PIB por habitante en 2001 era todavía alrededor de 5% inferior al de 1995. En 2003 y 2004 la inversión privada y la demanda externa contribuyeron a retornar a un crecimiento económico satisfactorio (2,3% anual por habitante), con baja inflación (6%) y menor desempleo. Este último indicador ha continuado su descenso y en noviembre de 2005 el desempleo en las 13 ciudades más importantes de Colombia cayó a 12,1% en relación a 13,9% un año antes. Entre los puntos menos positivos cabe citar la persistencia del déficit fiscal (2,5% del PIB) a pesar de sucesivas reformas que aumentaron la carga impositiva, y la apreciación del peso colombiano desde el último trimestre de 2003, en gran parte debido a la entrada de capitales, la mejora de los términos del intercambio y las mayores exportaciones y remesas del exterior.

10. La estructura del comercio exterior también ha cambiado considerablemente. Los productos tradicionales dominaban las exportaciones en 1970: el café representaba el 63,4% de las exportaciones totales del país y el petróleo y derivados sólo el 10%; entre las no tradicionales, las de origen agropecuario aportaban el 7% y las industriales el 17%. En 2005, en cambio, el café sólo generó algo menos del 6% del total exportado, los productos del petróleo aumentaron al 26% y el carbón al 11%. Por su parte, los productos no tradicionales de origen industrial llegaron al 44%, mientras que los provenientes de la agricultura (básicamente banano y flores) representaron el 9%, superando así las exportaciones de café. En cuanto al destino, cabe anotar que las exportaciones colombianas se concentran en el mercado de Estados Unidos (40-45%), la CAN (15-20%, de las cuales la mitad va a Venezuela) y la Unión Europea (12-15%). El país importa sobre todo materias primas e insumos para la industria (39%), bienes de capital para la industria (22%), equipos de transporte (12%) y bienes de consumo, que crecieron después de la liberalización (19%). Los principales proveedores son los Estados Unidos (29%), la Unión Europea (14%), la CAN (11%) y China (7%) (Dane, 2006).

11. En 2000-2002 la disponibilidad media de calorías alcanzó a 2.580 Kcal. por habitante y la de proteínas a 61 gramos diarios, con un crecimiento considerable respecto a las 1.948 Kcal. y 50 gr. de proteínas de 1969-71. El progreso más significativo ocurrió durante la década de los setenta. La calidad de la dieta ha mejorado menos, ya que la energía proveniente de los productos de origen vegetal representa todavía el 84%. Si bien los cereales aportan la tercera parte de las calorías, llama la atención el elevado peso de los edulcorantes (19%); por su parte, las calorías provenientes de las frutas y hortalizas (10%) y de las carnes (6%) han disminuido ligeramente, mientras que las de los productos lácteos han aumentado a 7%. Dichas

¹ Las reformas con mayor incidencia fiscal fueron las del sistema judicial, el aumento de las transferencias para inversión social a los departamentos y municipios, y la mayor cobertura de la seguridad social.

disponibilidades exceden actualmente las necesidades energéticas de la población, que se estiman en poco más de 2.100 Kcal. diarias. Sin embargo, dado que el consumo de alimentos varía ampliamente entre los distintos estratos de ingresos, existe todavía en el último trienio mencionado alrededor de un 13% de población que la FAO considera subnutrida (en disminución respecto al 22% en 1979-81 y 17% en 1990-92). La insuficiencia de peso en los niños menores de 5 años ha disminuido de 10 a 7% en los dos últimos períodos. Los retardos de crecimiento (talla para la edad) también han bajado pero se mantienen en cerca del 14% a nivel nacional (19% rural frente a 11% urbano). Persisten otros problemas nutricionales y de salud pública, como las deficiencias en micronutrientes, especialmente hierro, yodo y vitamina A.

12. En breve, la situación alimentaria ha mejorado en los últimos 25 años, si bien con cierta lentitud. Aún así, la proporción de subnutridos (personas crónicamente hambrientas) se mantiene por encima del promedio de América Latina y el Caribe (10% en 2000-2002), aunque es mejor que la de otros miembros de la CAN (Bolivia 21% y Venezuela 17%). Buena parte de las deficiencias alimentarias obedecen a la pobreza o al escaso poder adquisitivo de la población y, en el medio rural, también a la falta de recursos para producirlos. Con la apertura de la economía, en los últimos diez años se ha duplicado la participación de las importaciones en la oferta total de alimentos, de alrededor de 10 a 20%. Esto es especialmente cierto en cereales (50%) y aceites y grasas (42%).

B. CONTEXTO SECTORIAL

13. Se estima que, en 2002, 42 millones de hectáreas se explotaban como pasturas permanentes, 3,85 millones se destinaban a los cultivos y algo más de 50 millones eran tierras forestales. No obstante que cerca de 10 millones de hectáreas sean susceptibles de un uso intensivo en cultivos y otras 11-12 millones correspondan a suelos utilizables en ganadería y agricultura, aunque con limitaciones, el total destinado a la agricultura en 2005 alcanzaba a 4,72 millones, lo que representa una recuperación considerable de las áreas sembradas que en 1989-91 habían llegado a 5 millones de ha. El riego beneficia a alrededor de 900.000 ha, frente a un potencial estimado en cerca de 6,6 millones. Colombia cuenta con 2.900 Km. de costas que ofrecen un buen potencial para la pesca y la acuicultura, hasta ahora poco aprovechado.

14. El país se divide tradicionalmente en cinco grandes regiones, en las cuales se pueden distinguir varios sistemas productivos²:

- Región Andina, con alrededor del 25% de la superficie total y 70% de la población. Agrícolamente se trata de un **sistema intensivo mixto de montaña**, que contiene dos subsistemas diferenciados por la altitud: i) los valles interandinos y las alturas menores, con fincas comerciales modernas y predominio del café y la horticultura, y ii) tierras altas y valles superiores, caracterizados por cultivos de clima templado, maíz, cerdos, etc. En ambos el empleo rural no agrícola es elevado.
- Región Caribe, con 13% de la superficie total y actividades agropecuarias bastante tecnificadas en algunos departamentos, que constituyen la base económica de la región. Se trata de un **sistema mixto y de plantación costera**, que alberga cultivos tropicales de exportación en fincas comerciales, pero

² Basado en FAO-Banco Mundial, "Farming systems and Poverty", Roma, 2001.

también un subsistema de pequeña agricultura tradicional, intensiva en mano de obra, y también actividades no agrícolas (por ejemplo el turismo).

- Región Pacífico (7% de la superficie). Se trata de un sistema que en parte continúa el anterior, pero con tierras pobres, agricultura y ganadería tropical húmeda de subsistencia y algunas explotaciones forestales comerciales.
- Llanos Orientales (27% de la superficie), caracterizados por un **sistema mixto extensivo (llanos)**, con tierras de sabana tropical subhúmeda y suelos ácidos pobres. Tradicionalmente se ha dedicado a la explotación ganadera extensiva en grandes fincas pero en las últimas décadas se ha comenzado a desarrollar la agricultura (por ejemplo arroz) y ha aumentado la importancia de las fincas medianas. A pesar de los problemas que presentan los suelos, se trata de la región con mayor potencial para expandir los cultivos, posiblemente hasta 10-15 millones de hectáreas.
- Amazonía (28% de la superficie), con un **sistema agrícola basado en los recursos forestales**, que incluye pequeñas actividades agrícolas para el consumo local intercaladas con pasturas para ganadería extensiva de baja productividad y algún cultivo de plantación.

15. En 2004 las actividades agropecuarias aportaban el 13,5% del PIB, empleaban el 21% de la fuerza de trabajo y contribuían con el 21% de las exportaciones totales del país. La agricultura, bastante tecnificada en algunos departamentos y con instalaciones de riego para unas 900 mil ha, y la ganadería, constituyen la base económica del sector. Ahora bien, si se tienen en cuenta las otras actividades que se realizan en el medio rural, muchas de las cuales están vinculadas al desarrollo agropecuario, la contribución de la economía rural al total del PIB nacional se acerca al 20%. En este aspecto, se requiere aun de un debate más profundo para definir el concepto de ruralidad y en consecuencia precisar las metodologías de medición de su importancia en el desarrollo nacional. Sin avances en este aspecto, es probable que los sesgos anti rurales tradicionales de malas políticas públicas se reproduzcan, manteniendo la percepción que el desarrollo rural se puede abordar únicamente desde la óptica de las políticas sectoriales³.

16. Poco más de la mitad del valor de la producción sectorial consiste en productos agrícolas, encabezados en términos de valor por café, frutales, plátanos, arroz, hortalizas, caña de azúcar, flores, papas, banano y yuca. La ganadería contribuye con el 45% de la producción, mediante alimentos básicamente destinados al consumo interno: leche, carne de vacuno y productos de la avicultura (cada grupo con 13%) y carne porcina. La silvicultura y la pesca aportan el 4% restante. A estas actividades habría que agregar las relativas a los cultivos ilícitos, estimadas en alrededor del 6% del PIB agropecuario.

17. El café constituye todavía el principal producto agropecuario de exportación, pero su participación en el total sectorial ha bajado de 75,8% en 1979-81 a 15% en 2004. También se exportan azúcar, bananas, otras frutas tropicales y flores, que ocupan el primer lugar entre las no tradicionales (segundo exportador después de Holanda, con 10% del total mundial). Entre las importaciones predominan los granos, especialmente trigo, maíz y soya. El saldo del

³ Un reciente esfuerzo en este sentido fue realizado por De Ferranti, et al, 2005: *Beyond the City. The rural contribution to development*. World Bank, Washington, D.C.

comercio exterior agropecuario continúa siendo positivo pero se ha reducido a la mitad en los últimos 20 años.

18. A diferencia de lo ocurrido en muchos otros países de América Latina, las políticas de sustitución de importaciones de la segunda mitad del siglo pasado tendieron a favorecer a la producción para el consumo interno en general y no sólo a los bienes industriales. Se utilizaron para ello diversos instrumentos, *inter alia*, aranceles, restricciones cuantitativas, políticas crediticias y de precios. En general esas medidas permitieron al sector reducir los costos de producción (subvenciones a los insumos, el financiamiento, la infraestructura y la tecnología) y aislar los precios internos de las fluctuaciones internacionales. Así protegida, la producción agropecuaria tuvo un desempeño satisfactorio, expandiéndose en alrededor de 3% anual en las décadas de los cincuenta y sesenta, y de 4,5 % anual en la siguiente. Sin embargo, el sistema desincentivaba los cambios técnicos y el aumento de la productividad, y tendía a asignar ineficientemente los recursos naturales, favoreciendo por ejemplo los cereales (trigo, maíz, cebada) frente a productos de exportación con claras ventajas comparativas, como café, cacao, azúcar, banano y frutas tropicales. De este modo, en los años ochenta el crecimiento del sector fue sólo algo superior al 2,5% anual y el modelo parecía estar llegando a su fin.

19. Con la mayor apertura de la economía de principios de los años noventa se eliminaron las cuotas y el monopolio de importación que mantenía el IDEMA, se disminuyeron los aranceles con los países del Pacto Andino y se dismantelaron los precios de sustentación y otras protecciones, incluyendo las subvenciones a los agroquímicos. No parece, en cambio, que hayan disminuido los aranceles a los productos agrícolas importados, sobre todo desde 1994, cuando se agregaron los efectos de las tarifas asociadas al sistema andino de franjas de precios. De todos modos, se empezaron a reasignar los recursos hacia los cultivos competitivos, lo que se hizo evidente en la palma africana y otros cultivos permanentes de tipo tropical, lo mismo que en la producción avícola, porcina y otras pecuarias que pueden importar ahora algunos de sus insumos a precios menores.

20. Adicionalmente, se introdujo en la institucionalidad sectorial la figura de los fondos parafiscales, recursos de naturaleza pública aportados por subsectores productivos específicos y que deben utilizarse en áreas que beneficien el desarrollo de dichos subsectores. Aunque de manera muy desigual (dependiendo de la fuerza del gremio que respalda a cada fondo), esta figura ha contribuido a fortalecer el papel y la presencia del sector privado en las decisiones de política pública. Sin embargo, dado que la ley contempla un excesivo número de posibles usos de estos recursos, en muchos casos su destino final no ha obedecido a criterios rigurosos de priorización ni a evaluaciones de costo/beneficio o de pertinencia para los productores. Como resultado, los impactos de las inversiones realizadas con estos fondos dejan todavía muchos interrogantes⁴.

21. Durante la década de los noventa los cambios estructurales mencionados no se tradujeron en aumentos importantes de la producción, con los cultivos en retroceso y los productos pecuarios creciendo gracias a la expansión de la leche y la avicultura. La superficie dedicada a cultivos tradicionales para el consumo interno (en su mayoría cultivos anuales como arroz, trigo, maíz, cebada y sorgo) disminuyó en más de 800 mil hectáreas, mientras que la dedicada a cultivos permanentes (caña de azúcar, palma de aceite, frutas tropicales) aumentó en alrededor de 300 mil hectáreas (Jaramillo, 1998 y 2002).

⁴ Una evaluación del impacto de estos fondos se encuentra en Comisión Asesora, 2003.

22. Diversos factores afectaron negativamente al sector y contribuyen a explicar esa situación. En general, la apertura y la liberalización fueron bastante rápidas y los sectores productivos favorecidos por las nuevas políticas no tuvieron tiempo para reemplazar la oferta de aquellos que quedaron desprotegidos, sobre todo en los frecuentes períodos de sobrevaluación cambiaria. Del mismo modo, los costos de producción tendieron a aumentar, por la elevación de la renta de la tierra, del precio de algunos insumos (agroquímicos) y de las tasas de interés de los préstamos, lo mismo que como resultado de la incertidumbre provocada por el conflicto armado, que también desincentivó la inversión y aceleró el desplazamiento de muchos campesinos productores de bienes básicos. El comportamiento de los precios internacionales no fue favorable para la estructura productiva agropecuaria del país, especialmente para las actividades de exportación. En particular, el deterioro de los precios y algunos problemas fitosanitarios obligaron a redimensionar drásticamente las áreas sembradas con café, a tal punto que desde el año 2000 Vietnam disputa la tradicional ubicación de Colombia como segundo productor mundial después de Brasil.

23. Se han alcanzado mejores resultados en la presente década, cuando se comenzaron a corregir o a cambiar algunos de los factores arriba mencionados. El PIB agropecuario ha crecido en alrededor del 3,5% anual en el período 2000-2004. En 2004 la superficie agrícola se ha recuperado a 4,4 millones de hectáreas, con cultivos transitorios del orden de 1,7 millones y permanentes de 2,7 millones. El mayor crecimiento del área ha sido en algodón, yuca industrial, tabaco, cacao, palma de aceite, maíz y soya. En el 2005 se ha mantenido este proceso de recuperación y actualmente hay 4,7 millones cultivadas, siendo los productos más dinámicos en este crecimiento el caucho, la palma africana, la yuca de uso industrial, el tabaco, el maíz amarillo tecnificado, el cacao, el ñame y el plátano (MADR, 2006).

24. A pesar de este mejoramiento, y sin perjuicio de la necesidad de controlar la inestabilidad y violencia en el medio rural, lo mismo que los procesos de degradación de importantes recursos naturales, el nuevo modelo no parece estar lo suficientemente consolidado y se necesitan estrategias y políticas sectoriales bien diseñadas para continuar transformando una agricultura tradicionalmente centrada en actividades sustitutivas de importaciones y orientadas al mercado interno. A manera de síntesis, y sin desconocer las repercusiones negativas del conflicto armado, puede concluirse que la situación actual del desarrollo agrícola ha sido, en términos generales, el resultado de decisiones de política pública adoptadas con anterioridad, y en particular, de patrones de asignación de recursos que han privilegiado renglones productivos cuyas ventajas comparativas son bastante frágiles. En consecuencia, el sector no ha podido materializar, de manera sostenida y consistente, su reconocido potencial para contribuir al crecimiento económico nacional.

C. INGRESOS, EMPLEO Y CONDICIONES DE VIDA

25. El ingreso medio por habitante del país se contrajo en 1998-2001, pero con la recuperación económica de los últimos tres años casi ha retornado a los niveles de 1997. Según el Banco Mundial, la distribución del ingreso empeoró durante los años noventa; el coeficiente de Gini pasó de 0,54 en 1988 a 0,58 en 2001, lo que constituye el tercer peor indicador de América Latina. El ingreso de la población activa agrícola es en promedio 70% de la del resto de los sectores. A esto se suma una mayor concentración de los ingresos rurales, que ha aumentado en la década pasada (el coeficiente de Gini pasó de 0,47 en 1988 a 0,50 en 2001)⁵. El desempleo y el pronunciado sesgo en la distribución de la tierra explican las desigualdades

⁵ Los datos de Gini del dnp son: total: 1999: 0.6 2002, 0.57 y 2005 0.55. En cuanto al rural: 1999: 0.59, 2002: 0.53, y 2005: 0.46.

en el ingreso rural. En este último sentido, se estima que el 1,08 % de los propietarios posee el 53% de la tierra. Aún utilizando el avalúo de la tierra en vez de las superficies, a los efectos de tener en cuenta la distinta calidad de los suelos, las desigualdades son enormes al punto que el coeficiente de Gini alcanza a 0,85 (En el caso de Corea y Japón éste es de 0,35 y 0,38, respectivamente) (Offstein et al 2003; Banco Mundial, 2003b).

26. Las políticas de reforma agraria no han logrado modificar la estructura de propiedad, no obstante haber actuado sobre 52 millones de hectáreas. El mayor esfuerzo se ha orientado a la colonización y la titulación de tierras baldías, llevando campesinos a zonas de frontera con efectos negativos sobre ecosistemas frágiles y de baja calidad; en cambio, las reformas de la tenencia han afectado solamente a unas 6,5 millones de hectáreas. Los Departamentos con mayor concentración de la propiedad muestran los mayores desplazamientos forzados de población campesina⁶; además, en el interior de la frontera agraria, las pequeñas unidades predominan en áreas con suelos de inferior calidad. Todo esto limita también la producción de bienes de consumo básico, en la cual la agricultura campesina mantiene una participación estimada en 35 a 40%.

27. En 1996-99 la crisis determinó una pérdida masiva de empleos y en ese último año el total de desempleados se estimaba en 2,2 millones en las ciudades (19,7%) y 0,72 millones en el campo (10,9%). En la agricultura la reducción del área cultivada en los años noventa ha sido un factor importante de desempleo y, junto con la violencia, causa de migración hacia las ciudades. Estas tasas han disminuido ligeramente a 15,7 y 9,7%, respectivamente, en 2002 y como consecuencia del reciente aumento en las áreas sembradas, las cifras de desempleo en el medio rural han disminuido a menos del 8% en el 2005. El empleo rural en actividades no agrícolas es bastante elevado (43,5% del total en 1999) y ha estado aumentando sobre todo entre las mujeres. Resulta especialmente alto en servicios sociales, comunales y personales; en comercio, hoteles y restaurantes, y en la industria manufacturera, actividades que se caracterizan por una marcada participación de las mujeres (Dirven, 2004).

28. La crisis de la segunda mitad de la década pasada ha cancelado parte los anteriores avances en la lucha contra la pobreza. En efecto, las personas que viven bajo la línea de pobreza disminuyeron 20 puntos porcentuales entre 1978 y 1995 (de 80 a 60%), pero retornaron a 67% en el 2001, es decir los niveles observados a mitad de los años ochenta. En el 2005 el 68% de la población rural estaba por debajo de la línea de pobreza y el 27,5%, en condiciones de pobreza extrema. El 37% de los pobres residen en el medio rural⁷. Al igual que en el pasado, la pobreza continúa siendo muy superior en las zonas rurales que en las urbanas, entre otras razones debido a que las actividades económicas están altamente concentradas en las tres principales ciudades: Bogotá (23,6% del PIB), Antioquia (14,7%) y Valle del Cauca (11,8%). Otros indicadores de las condiciones de vida (cobertura de la educación, acceso a electricidad, agua y alcantarillado, expectativa de vida al nacer, etc.) muestran progresos, aunque algunos de ellos registran cierta reversión a partir de 1998.

⁶ Se estima que en la última década más de 2 millones de personas han debido abandonar sus tierras; si bien el problema ha disminuido, las cifras aun son preocupantes (Acción Social, 2006).

⁷ Datos de la Misión de la Pobreza, 2005 y DNP, 2006b.

D. TRATADO DE LIBRE COMERCIO COLOMBIA – ESTADOS UNIDOS⁸

29. En enero de 2005 Colombia, Ecuador y Perú iniciaron negociaciones encaminadas a la firma de un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos; como era previsible, los temas agrícolas resultaron los más complejos de resolver. A finales de febrero del 2006 se cerraron las negociaciones en las que la agricultura hace parte de un grupo de 23 temas negociados. Este Tratado es probablemente la negociación más importante de la historia del país, por su amplio ámbito temático, variedad de disciplinas comprendidas, reformas institucionales y ajustes que requerirá en políticas, normas, reglas de juego e instituciones en diversos campos.

30. En materia agrícola, Colombia consolidó todas las preferencias del ATPDEA⁹, correspondientes a 1197 subpartidas arancelarias, en las que se destacan: flores, cigarrillos, confitería y chocolatería, lácteos y productos hortofrutícolas. Actualmente el valor de las exportaciones de estos productos asciende a más de 800 millones de dólares.

31. El texto agrícola del tratado contiene las siguientes partes: ámbito de aplicación y cobertura, administración e implementación de contingentes, subsidios a la exportación agrícola, empresas exportadoras del estado, medidas de salvaguardia agrícola, mecanismo de compensación del azúcar, consultas sobre el comercio de pollo, comité de comercio agrícola y definiciones.

32. Según informaciones del Ministerio de Comercio, las condiciones de acceso al mercado de los productos más sensibles quedaron pactadas en los siguientes términos:

33. Para los productos vinculados a la cadena del **maíz**, el acceso de las importaciones procedentes de Estados Unidos quedó definido en los términos que aparecen en el Cuadro 1. Los contingentes del primer año con relación al promedio histórico para la presente década de las importaciones procedentes de Estados Unidos aumentan el acceso al mercado colombiano en un 30%.

Cuadro 1: Acceso al mercado colombiano-cadena del maíz

Producto	Oferta final EE.UU. a Colombia				
	Arancel base	Canasta	TRQ (Ton)	Tasa de Cto.	Admon. TRQ
Maíz amarillo	25%	12 años	2,000,000	5%	FCFS
Maíz blanco	20%	12 años	130,000	5%	FCFS
Sorgo	25%	12 años	20,000	5%	FCFS
Glucosa y jarabe de glucosa	28%	10 años	10,000	5%	FCFS
Premezclas y preparaciones forrajeras	25%	12 años	185,000	5%	FCFS

Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, (2006).

34. Por su parte el **trigo y otros cereales, incluyendo la cebada** serán liberados con la entrada en vigencia del Tratado (Cuadro 2).

⁸ Información del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Presentación al sector privado, marzo, 2006.

⁹ Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act.

Cuadro 2: Acceso al mercado colombiano-trigo y otros cereales

Producto	Acceso al mercado colombiano	
	Arancel base	Canasta
Trigo	13%	A
Otros cereales	5%, 10%, 15% y 20%	A
Cebada	5%, 10%, 15% y 20%	A
Cebada para otros usos	13%	3 años (Desgravación total al final del periodo)

Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, (2006).

35. Para el **arroz** se acordó un arancel base del 80% con un período de desgravación de 19 años; la rebaja de aranceles comienza a partir del sexto año para el caso del arroz grano y de 20 y 15% respectivamente para la harina de arroz y los salvados con un período de desgravación de 5 años. Para el arroz grano se convino un contingente de 79.000 toneladas equivalentes al porcentaje de las importaciones promedio en la década y una salvaguardia que se activa cuando las importaciones llegan al 120% del contingente y llevan a las importaciones adicionales al 100% del arancel base entre el año 1 y el 6 de vigencia del tratado, el 75% entre los años 7 y 12 y el 50% entre los años 12 y 18. El contingente se asignará mediante subasta pública abierta a través de una *Export Trading Company* de propiedad de los arroceros colombianos.

Cuadro 3: Acceso al mercado colombiano-cadena del arroz

Producto	Oferta Final EE.UU. a Colombia						
	Arancel base	Canasta	TRQ (Ton)	Tasa de Cto.	SEA	Restitución	Admon. TRQ
Arroz paddy	80%	19 años (6 años de gracia)	79,000	4.5%	120%	1-6: 100% 7-12: 75% 12-18: 50%	Subasta pública estilo CAFTA, con Export Trading Co. para compartir beneficios con los productores nacionales en proporciones iguales.
Arroz descascarillado	80%						
Arroz blanco	80%						
Arroz partido	80%						

Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (2006).

36. Para el **frijol** se acordó un arancel base del 60% con una desgravación en el primer año del 33% y en los nueve años subsiguientes una desgravación lineal hasta cero arancel. Un contingente de 15.000 toneladas con un crecimiento anual del 5% sujeto a una salvaguardia que se activa al llegar las importaciones al 120% del volumen del contingente y restituye el arancel base al 100% entre el 1 y el 3 año de vigencia del Tratado, al 75% entre el 4 y 5 año y al 50% entre el 7 y 9 año.

37. El contingente será administrado con la regla del primer llegado primer atendido. Según apreciaciones de la Federación Nacional de Cultivadores de Cereales este puede ser uno de los productos más afectados por las diferencias de competitividad con la oferta estadounidense y por ser un producto de economía netamente campesina.

38. Los demás frijoles (caraotas, por ejemplo), tendrán una desgravación inmediata.

Cuadro 4: Acceso al mercado colombiano-fríjol

Producto	Oferta Final Colombia A EE.UU.						
	Arancel base	Canasta	TRQ (Ton)	Tasa de Cto.	SEA	Restitución	Admon. TRQ
Fríjol	60% (corte de 33%)	10 años	15,000	5%	120%	1-3: 100% 4-6: 75% 7-9: 50%	FCFS
Otros fríjoles	5%, 15% y 20%	A	-	-	-	-	-

Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (2006).

39. Las **carnes y derivados de cerdo** se desgravarán linealmente en cinco años con un arancel base del 30% para la carne y las preparaciones y del 20% para los despojos y las pieles. El arancel de estas últimas se elimina con la puesta en vigencia del tratado.

Cuadro 5: Acceso al mercado colombiano-cerdo

Producto	Acceso al mercado colombiano	
	Arancel base	Canasta
Carnes	30%	5 años
Paletas	30%	5 años
Jamón	30%	5 años
Despojos comestibles de cerdo	20%	5 años
Piel de cerdo	20%	A
Preparaciones	30%	5 años

Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (2006).

40. Por su parte, Colombia obtuvo, durante diez años y con un incremento del 5% anual, un contingente de exportación de carne de cerdo equivalente al contingente consolidado por este país ante la OMC, más 5.000 toneladas, lo que le abre un potencial interesante. Las preparaciones de carne de cerdo tendrán libre acceso a partir de la entrada en vigencia del Tratado (Cuadro 6).

Cuadro 6: Acceso al mercado de Estados Unidos-cerdo

Producto	Oferta Final EE.UU. a Colombia					
	Canasta	TRQ (Ton)	Tasa de Cto.	SEA	Restitución	Admon. TRQ
Carne deshuesada	10 años	TRQ OMC + 5.000 ton	5%	140%	1-4: 100% 5-7: 75% 8-9: 50%	-
Preparaciones	A (Consolidación ATPDEA)	-	-	-	-	-

Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (2006).

41. En el caso de la industria **avícola**, la concesión de acceso al mercado colombiano a destacar es el caso de los cuartos traseros que tendrán un contingente de 26.000 toneladas, con un incremento anual del 4% y una administración de las importaciones mediante subastas a través de una empresa de exportación de propiedad de los avicultores de los dos países. Esta concesión tendría un impacto negativo en la industria avícola colombiana y probablemente sobre la producción de alimentos balanceados con destino a esta industria.

Cuadro 7: Acceso al Mercado colombiano-avicultura

Producto	Oferta final Colombia						
	Aranc el base	Canasta	TRQ (Ton)	Tasa de Cto.	SEA (activador)	Restitución	Admon. TRQ
Gallinas viejas	113%	18	400	3%	130%	1-6: 100% 7-12: 75% 13-17: 50%	FCFS
Cuartos traseros	164.4 %	18 años (5 de gracia)	26,000	4%	130%	1-6: 100% 7-12: 75% 13-17: 50%	Subasta pública abierta estilo CAFTA, que incluye la creación de un Export Trading Company para compartir beneficios con los productores nacionales en proporciones iguales.
Cuartos traseros sazonados	70%	18 años (10 de gracia)					
Carnes y trozos de ave	20%	5 años	-	-	-	-	-
Ovoalbúminas	10%	10 años	-	-	-	-	-

Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (2006).

42. Tendrán acceso inmediato al mercado colombiano el fríjol y la harina de **soya** y un contingente de aceite de soya en bruto de 20.000 toneladas con un incremento anual del 3% por diez años, antes de la liberación total; estos productos competirán directamente con la producción nacional de aceite de palma.

Cuadro 8: Acceso al mercado colombiano-oleaginosas

Producto	Oferta Final EE.UU. a Colombia				
	Arancel base	Canasta	TRQ (Ton)	Tasa de Cto.	Admon. TRQ
Fríjol soya	20%	A	-	-	-
Otras semillas	5%, 15% Y 20%	A, 5 años	-	-	-
Harina de soya	20%	A	-	-	-
Otras harinas	20%	5 años	-	-	-
Sebos	23%	5 años	-	-	-
Aceite de soya en bruto	24%	10 años	30,000	3%	FCFS
Aceite de soya refinado	24%	5 años	-	-	-
Otros aceites	24%	A, 5 años	-	-	-
Torta de soya	20%	A	-	-	-
Otras tortas	15% y 20%	A, 5 años	-	-	-

Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (2006).

43. En el caso del **azúcar** cabe destacar el aumento de la cuota exportable de Colombia en 50.000 toneladas adicionales a la cuota actual de 25.000 toneladas, y la consolidación del

estatuto de libre acceso negociado en el ATPDEA para productos de confitería; Estados Unidos es un mercado de gran importancia para la industria confitera colombiana.

Cuadro 9: Acceso al mercado de Estados Unidos-azúcar

Producto	Acceso al mercado de los Estados Unidos			
	Canasta	TRQ (Ton)	Tasa de Cto.	Admon. TRQ
Azúcar, glucosas y fructosas	NMF	50,000	1.5% simple	Certificados de elegibilidad
Panela				
Productos con alto contenido de azúcar no listos para comercialización				
Otros confites y chocolates con alto contenido de azúcar	A (Consolidación ATPDEA)	-	-	-

Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (2006).

44. Por su parte las mayores concesiones colombianas a la industria azucarera americana fueron en edulcorantes, glucosas y confitería (Cuadro 10).

Cuadro 10: Acceso al mercado colombiano-azúcar

Producto	Acceso al mercado colombiano	
	Arancel base	Canasta
Azúcares	38% - 47%	15 años
Glucosa	28%	15 años
Jarabe de glucosa con más de 50% de fructosa	28%	9 años
Azúcares (1702)	38%	10 años
Confitería	10%, 15% y 20%	A

Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. 2006

45. El **algodón** americano y algunos subproductos tendrán un acceso inmediato al mercado colombiano. Con el fin de contrarrestar los efectos de esta liberación en los ingresos de los productores nacionales el Gobierno expidió el documento Conpes 3401 de diciembre de 2005, que establece medidas para mejorar la competitividad del sector algodonero colombiano (Cuadro 11).

Cuadro 11: Acceso al mercado colombiano-algodón

Producto	Oferta final Colombia a EE.UU.	
	Arancel base	Canasta
Algodón, sin cardar ni peinar	10%	A
Desperdicios de hilados de algodón.	10%	A
Hilachas de algodón	10%	A
Los demás desperdicios de algodón	10%	A
Algodón cardado o peinado.	10%	A

Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (2006).

46. En el caso del **tabaco** en rama se obtuvo un contingente de acceso al mercado americano de 4.000 toneladas con un incremento anual del 5% y una desgravación total a quince años. En cambio los cigarrillos se liberan inmediatamente.

47. En materia **fitosanitaria** los principales compromisos del acuerdo fueron: i) las solicitudes de Colombia se abordarán de manera oportuna y ágil por las instituciones sanitarias y fitosanitarias estadounidenses; ii) las evaluaciones técnicas de riesgo hechas por Colombia (datos y evidencias científicas) serán utilizadas por dichas instituciones a los efectos de facilitar el proceso de admisibilidad de las exportaciones colombianas; y iii) se llevará a cabo un proceso conjunto de cooperación técnica entre los dos países para lograr acceso real.

48. Según estudios realizados durante la preparación de las negociaciones del TLC (MADR, 2004) la eliminación de los aranceles a las importaciones de nueve productos importantes de la agricultura colombiana¹⁰ tendría los siguientes efectos, sin tener en cuenta impactos de segundo orden derivados de relaciones de sustitución o de complementación de cultivos: (i) el ingreso bruto de los productores de los nueve productos se reduciría en 57%; (ii) pérdida total del valor agregado del 30%; (iii) descenso en el empleo y los ingresos laborales del 35%, especialmente en el sector avícola y en el sector de arroz, maíz y aceite crudo de palma; (iv) reducción del área cosechada de un 20%. De acuerdo con ese estudio, para compensar estas pérdidas el país debería incrementar el valor de la producción de frutas y hortalizas exportables a Estados Unidos en un 307% y el área cosechada en un 369%.

49. A su vez, se estima que el escenario de liberalización comercial para los nueve productos señalados determinaría para los consumidores colombianos ingresos adicionales del 2,33%. Por su parte, el costo fiscal se ha estimado en Col\$ 280 mil millones por efecto de la reducción de aranceles para dichos productos.

50. Todo lo anterior indica la necesidad de una política sectorial agrícola que compense los impactos negativos del TLC y de una manera rápida facilite la reconversión productiva y el ajuste institucional necesarios para hacer frente al proceso de mayor liberalización comercial.

51. Perú cerró su negociación con Estados Unidos y desde ya anunció compensaciones por US\$ 200 millones a los productores agrícolas que resulten perjudicados por el TLC. En Colombia, un anuncio similar se ha dado en el sentido de destinar importantes recursos del presupuesto público para mejorar la competitividad de algunas cadenas productivas prioritarias y para compensar las pérdidas de ingreso en otros renglones vulnerables.

¹⁰ Arroz, maíz, sorgo, trigo, soya, algodón, fríjol, aceite crudo de palma y carne de pollo.

III. PRINCIPALES OBSTÁCULOS Y DESAFÍOS PARA EL DESARROLLO AGRÍCOLA Y RURAL

52. La agricultura colombiana transitó por fases de elevado crecimiento, protegido por medidas que no incentivaban la asignación de los recursos a las producciones con ventajas comparativas ni tampoco el aumento de la eficiencia (hasta fines de los setenta); de moderada actividad (en la década de los ochenta), y de crisis en los años siguientes como resultado, entre otras razones, de reformas macroeconómicas y sectoriales que no produjeron los efectos previstos, de la violencia rural y de dificultades en el mercado internacional del café. La crisis agrícola y de la economía en general durante la segunda mitad de la década pasada ha empeorado los ingresos medios, aumentado su concentración y cancelado anteriores avances en la mitigación de la pobreza rural.

53. En la presente década se asiste a una recuperación del crecimiento agrícola con base en productos competitivos internacionalmente, lo cual indica su mayor sostenibilidad de largo plazo. Las reformas, sin embargo, necesitan consolidarse reforzando la organización institucional y definiendo y aplicando políticas sectoriales que promuevan el funcionamiento de los mercados de productos y de servicios, entre estos la tecnología y el financiamiento en beneficio de nuevas zonas y de las explotaciones pequeñas y medianas menos integradas a las principales cadenas agroindustriales. El país cuenta con recursos naturales favorables y buenas potencialidades para expandir los cultivos permanentes (palma africana, caña de azúcar y banano y otras frutas, entre otros), algunos cultivos anuales para el consumo interno y la ganadería, por ejemplo, intensificando en forma sostenible los sistemas productivos de las tierras altas y aumentando las siembras en los Llanos Orientales. Los procesos de descentralización en marcha podrían contribuir a la mayor eficiencia agrícola como también a un desarrollo rural que incorpore crecientemente actividades no agropecuarias y se integre mejor con la expansión de la minería. La agricultura y el desarrollo rural pueden también jugar un papel principal en el alivio de la pobreza, las desigualdades sociales y la inseguridad en el campo.

54. A pesar de los esfuerzos de las políticas públicas de la última década, el desarrollo del sector agropecuario todavía es limitado. Si bien el gasto público para la agricultura ha aumentado recientemente (Anexo 2) aún persisten instrumentos que no llegan a muchos agricultores y cuya vinculación con la provisión de bienes públicos es cuestionable. En este sentido, el aumento de la inversión ha estado capturado principalmente por sectores reducidos de la población.

55. De otro lado, la poca capacidad empresarial del sector se refleja en la ausencia de iniciativas rentables, financiables y sostenibles. Esta situación, que es particularmente grave en el grupo de los pequeños productores, se traduce en una economía precaria e inestable que repercute negativamente sobre la vida rural, dada la importancia que aún mantienen las actividades agropecuarias en los ingresos de los habitantes rurales. Esta precariedad también implica una deficiente inserción del sector agropecuario en el resto de la economía nacional, ahondándose así los desequilibrios regionales. Aun más, la débil y centralizada provisión de infraestructura, servicios y bienes públicos, aumenta las desigualdades de los habitantes del campo con respecto a los del resto de la sociedad.

56. Teniendo en cuenta lo anterior, los principales retos de la agricultura y el medio rural pueden enmarcarse en los siguientes aspectos: superación de la pobreza, transformación productiva de la agricultura, manejo sostenible de los recursos naturales y fortalecimiento de

las instituciones para el desarrollo agrícola y rural. Si bien dichos retos están estrechamente relacionados, su consideración separada facilita el análisis y las recomendaciones de política. Aún más, dados el carácter de bien público que deben tener las intervenciones del Estado y la magnitud de los problemas de desigualdad y exclusión en el medio rural, una estrategia de política de largo plazo debe poner en el centro de los esfuerzos al mejoramiento de las condiciones de vida de los pobladores rurales, disminuyendo los actuales niveles de pobreza y facilitando sus oportunidades de inserción en actividades económicas sostenibles. Evidentemente, el mejoramiento de la competitividad de la agricultura y el adecuado manejo de la base ambiental asociada a la misma, son dimensiones complementarias de este reto.

A. SUPERACIÓN DE LA POBREZA Y TIERRAS

57. Según se ha visto, los problemas de pobreza son más agudos en el medio rural y las desigualdades con respecto a las condiciones de vida de los habitantes urbanos son crecientes. El desafío consiste entonces en garantizar que la población rural en su conjunto tenga acceso a los beneficios del desarrollo económico, mediante la generación de oportunidades de ingreso y la dotación de los bienes y servicios públicos básicos (vivienda, salud, educación, etc.). Evidentemente, este reto está estrechamente vinculado al logro de la paz, el restablecimiento de la seguridad y la confianza, y la reconstrucción del tejido social dañado en muchas zonas rurales del país.

58. La vinculación del tema de la distribución de la propiedad de la tierra con el conflicto interno es de gran relevancia, por sus connotaciones en el acceso y uso productivo de los recursos naturales, la apropiación de las rentas de la tierra, la ocupación territorial y los efectos que estos aspectos tienen en el poder político local. Así, los avances en materia de seguridad y confianza alcanzados por la estrategia de seguridad democrática del Gobierno deben consolidarse, entre otras cosas mediante una política de tierras que, además de aumentar el acceso a las mismas, incentive el uso más eficiente, equitativo y sostenible de los recursos naturales.

59. Las informaciones y estudios del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y Corpoica sobre el uso actual de las tierras en Colombia y respecto a su posible utilización de acuerdo a su vocación productiva, demuestran que el problema no es la estrechez de la frontera agropecuaria sino el uso inadecuado de las tierras incorporadas a la frontera económica, con infraestructura y acceso al mercado. La pauta general es que la gran propiedad subutiliza en ganadería extensiva la tierra con vocación agrícola y las pequeñas parcelas sobreutilizan en agricultura de subsistencia tierras que por sus limitaciones deberían estar dedicadas a otras actividades (conservación, provisión de servicios ambientales, etc.) (IGAC y Corpoica, 2002).

60. Existe una notable diferencia entre los avalúos catastrales y el valor comercial de los predios rurales, que reduce al mínimo la función económica del impuesto predial. El país cuenta con un catastro nacional bastante desarrollado, aunque se requiere crear un sistema permanente de actualización para superar el retraso de los avalúos respecto al valor comercial. Esto hace que el 60% de los predios rurales paguen menores impuestos prediales que el 40% restante, cuyos avalúos sí han sido actualizados. En este sentido, merecen atención los mecanismos de fortalecimiento institucional al nivel municipal (Garay, 2001; Giugale, 2003).

61. Con el apoyo de un crédito del BID a finales de la década pasada, se avanzó en la titulación de terrenos baldíos rurales y en la modernización del registro y el catastro. Actualmente el IGAC está llevando a cabo la actualización de los catastros de todo el país. Sin embargo, se ha dado mayor prioridad a los catastros de los predios urbanos.

B. TRANSFORMACIÓN DE LA AGRICULTURA

62. El principal reto consiste en consolidar la creación de oportunidades productivas que hagan de la agricultura (sectores agropecuario y agroindustrial) una actividad más competitiva, tanto en el mercado nacional como en el internacional.

63. Esto a su vez implica el ajuste de las políticas públicas para focalizarlas en: (i) el rediseño de los instrumentos tradicionales de política comercial para hacerlos más consistentes con los acuerdos comerciales internacionales y para lograr que la exposición de los subsectores más frágiles y vulnerables a la competencia externa sea gradual; (ii) la reconversión y modernización de las zonas agropecuarias para enfrentar un entorno creciente de competencia internacional; (iii) el adecuado acceso al financiamiento y a instrumentos que contribuyan a reducir la incertidumbre y volatilidad de los negocios; (iv) la incorporación de los agentes rurales a esquemas empresariales, financiados y sostenibles; (v) la provisión de infraestructura en irrigación, vías y puertos para consolidar la competitividad de toda la cadena agroalimentaria en las nuevas condiciones de economía abierta; (vi) las nuevas formas de relación intersectorial, público-privadas y nacionales-regionales, a través de diferentes métodos de concertación como los acuerdos de competitividad; (vii) el mejoramiento de la capacidad de negociación frente a los demás agentes del mercado interno y a los acuerdos comerciales internacionales, lo cual implica también ampliar la generación de información y mejorar el acceso y uso de la misma por parte de los distintos usuarios; y (viii) el desarrollo de un sistema eficaz y eficiente de sanidad agropecuaria y de inocuidad de los alimentos.

64. El Estado debe crear condiciones propicias para el buen desempeño del sector productivo, garantizando la distribución equitativa de los frutos del desarrollo. En este contexto, es también claro que la reconversión productiva requerida para adecuar el sector a la competencia internacional debe ser liderada por el sector privado. Sin embargo, dadas las enormes diferencias existentes no solo entre tipos de productores sino también entre las diferentes regiones, el Gobierno debe también centrar sus esfuerzos en el diseño y puesta en marcha de una política pública que discrimine positivamente en favor de los grupos más vulnerables, mejorando la capacidad empresarial de la pequeña agricultura mediante una mayor dotación de bienes públicos y de mecanismos para mitigar posibles efectos adversos de la reconversión.

65. Un factor principal de la competitividad es todo lo relacionado con la provisión de **bienes y servicios científicos y tecnológicos**¹¹. Su fortalecimiento debe a su vez orientarse a mejorar la generación, transferencia y apropiación del conocimiento en aquellas áreas de reconocido potencial y que contribuyan al aprovechamiento de la amplia biodiversidad con que cuenta el país. En esta materia el Gobierno pretende optimizar la asignación de recursos para el desarrollo científico y tecnológico agropecuario para lo cual ha puesto en marcha un programa que cuenta con recursos de un crédito suscrito con el Banco Mundial por 30 millones de dólares. El propósito es el de construir agendas prospectivas de programas de investigación e innovación agropecuarios para las cadenas productivas más relevantes, con financiamiento a través de mecanismos de acceso por competencia. Sin embargo, los instrumentos diseñados en el marco de esta operación no abordan todos los requerimientos del sector; por ejemplo, no contemplan la formación de largo plazo de los recursos humanos necesarios para la renovación generacional ni la modernización de la infraestructura y los equipos, entre otros. Por esta

¹¹ *AgroVisión 2025* centró las prioridades de inversión en el mejoramiento de las capacidades de los individuos a través de la educación, la información y el desarrollo científico y tecnológico (Presidencia de la República, 2001).

razón, se considera fundamental complementar esta iniciativa con una amplia discusión en torno a la formulación de una política el desarrollo científico y tecnológico de largo plazo que defina, entre otros puntos, el papel del Estado, las fuentes y los mecanismos de financiamiento, y la articulación con las regiones y con el sector privado, por ejemplo, precisando el rol de las entidades de carácter mixto que hoy hacen parte del sistema así como la orientación de los recursos parafiscales (Echeverría, 1998; Roseboom, 2004).

66. Como se verá más adelante, uno de los aspectos más importantes para hacer efectivas las ventajas comparativas de la agricultura nacional y aprovechar realmente las oportunidades que ofrece su mayor integración a los mercados, es la capacidad nacional para mejorar la oferta de productos sanos e inoctrinos y para garantizar al mismo tiempo la calidad de los bienes importados. Aunque ya se está tratando de fortalecer el Sistema Nacional de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias con este propósito, los recursos son aún escasos y persisten componentes del Sistema que requieren mejoramiento ulterior. Esta constituye una de las áreas más oportunas para definir una agenda conjunta con las instituciones financieras multilaterales.

C. MANEJO ADECUADO DE LA BASE AMBIENTAL

67. Tal como se mencionó en el capítulo anterior, cerca del 60% del suelo con vocación agrícola es utilizado en ganadería extensiva mientras una proporción de los cultivos se desarrollan en suelos no aptos para la agricultura, con los consecuentes efectos negativos para la sostenibilidad ambiental de los ecosistemas.

68. El aumento de la competitividad de la agricultura está estrechamente relacionado con el mejor aprovechamiento de los recursos naturales, por las siguientes razones: (i) el uso inadecuado de suelos y aguas afecta de manera directa la rentabilidad de las explotaciones agrícolas y la estructura de costos de producción de bienes agropecuarios, disminuyendo por consiguiente sus posibilidades de inserción en los mercados; (ii) el comercio internacional es cada vez más exigente en cuestiones relativas a la inocuidad de los alimentos y a la protección de las fronteras contra la importación de materiales vegetales y/o animales contaminados con agentes patógenos de distinta índole, lo cual obliga al uso racional de productos agroquímicos; y (iii) la base ambiental constituye un banco de germoplasma y de recursos genéticos vegetales y animales cuyo potencial de uso es muy alto, dadas los actuales avances del sector biotecnológico, lo cual incentiva los esfuerzos por conocer, aprovechar y proteger dicha base ambiental (León, 2005).

69. Son también evidentes los efectos que el uso inadecuado de los recursos naturales en actividades agropecuarias tiene sobre la provisión de servicios ambientales (disminución y contaminación de fuentes de agua para consumo humano y animal, inestabilidad de ciclos climáticos, erosión de suelos, sedimentación de cuerpos de agua, etc.).

70. En este aspecto, son varias las iniciativas que el Gobierno está llevando a cabo. Uno de los temas prioritarios que aún no cuenta con actividades concretas es el relacionado con el conocimiento y aprovechamiento de la biodiversidad de los ecosistemas del país¹². Sin

¹² *Visión Colombia 2019* señala, como una de las acciones prioritarias para elevar la productividad y competitividad del sector agropecuario, al mejoramiento de la capacidad para aprovechar los recursos genéticos mediante la promoción de material de buena calidad en los sistemas productivos; el desarrollo de la producción de semillas y materiales reproductivos; el impulso a la bioprospección, caracterización y evaluación de los recursos genéticos, y la conservación y colección de los recursos genéticos.

embargo, recientemente se ha estado trabajando en la preparación de un proyecto que podría financiar el GEF para este propósito.

D. INSTITUCIONALIDAD PARA EL DESARROLLO AGRÍCOLA Y RURAL

71. Durante los años noventa se llevaron a cabo importantes ajustes en el marco institucional vinculado al desarrollo agrícola y rural. Cabe subrayar las reformas introducidas por la Constitución Nacional en 1991, la promulgación de una ley general para el sector agropecuario y pesquero (Ley 101 de 1993) y la modificación de la legislación para la Adecuación de Tierras y para la Reforma Agraria (Ley 41 de 1993 y Ley 160 de 1994, respectivamente), entre las que abrieron las puertas a procesos de descentralización administrativa mediante delegación y traslado de funciones a los entes territoriales, departamentales y municipales; promovieron nuevas instancias de participación ciudadana, tanto en la formulación de planes, programas y proyectos para el desarrollo local y territorial como en el seguimiento a las distintas iniciativas de desarrollo; e introdujeron arreglos sistémicos en la institucionalidad mediante el diseño y puesta en operación del Sistema Nacional de Adecuación de Tierras y el Sistema Nacional de Reforma Agraria.

72. Sin embargo, los continuos cambios en la orientación de las políticas públicas y la persistencia del centralismo no permitieron la consolidación de dichos arreglos institucionales, los cuales, además, han sido en buena parte superados por las transformaciones ocurridas en el contexto nacional e internacional. Al respecto cabe subrayar que, al igual que muchos países de la región, el país adoptó tanto políticas de carácter sectorial orientadas a mejorar la competitividad de la agricultura, y en particular de los segmentos agro exportadores, como medidas de tipo compensatorio cuyo objetivo ha sido atender situaciones puntuales de las poblaciones más vulnerables, pero sin resolver los problemas de fondo asociados al mejoramiento de capacidades, el desarrollo de capital social y el acceso a los factores productivos. Los resultados, evidentemente, no han sido los más alentadores.

73. Los ajustes realizados en los años recientes y en particular la creación del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, han sido motivados principalmente por la necesidad de modernizar y adelgazar el Estado. Adicionalmente, se ha complementado este objetivo central con lineamientos de política que pretenden romper dicha dualidad y que van desde la superación de la pobreza y la desigualdad social hasta el fortalecimiento de los entes territoriales y la consolidación de la democracia participativa, pasando por la transición de la agricultura hacia un estadio competitivo y sostenible.

74. Los esfuerzos que se están llevando a cabo en América Latina para enriquecer la visión y el análisis rural a partir de un enfoque territorial y local, proporcionan un marco apropiado para responder a los problemas concernientes al débil diálogo entre la nación y las regiones y a la descoordinación intersectorial de las políticas y sus instrumentos. El enfoque territorial permite superar el marco institucional tradicional –la separación entre sectores y la lógica vertical de gestión– posibilitando respuestas más realistas a las demandas concretas de los diversos actores del mundo rural.

75. A la política institucional corresponde entonces diseñar instrumentos que efectivamente aborden el desarrollo rural con el enfoque mencionado, como un proceso que trasciende al desarrollo productivo agrícola y reconoce las múltiples externalidades del agro y el papel fundamental de la provisión de bienes públicos estratégicos para el desarrollo social y económico del campo, incluyendo la interacción entre los espacios rurales y los urbanos. De igual forma, el ajuste y operación de las instituciones bajo esta dimensión deben partir de

procesos realmente descentralizados, que faciliten la participación democrática en la gestión pública y que estimulen la inversión privada. No se trata simplemente de delegar funciones a las entidades territoriales, por importante que esto pueda ser, sino de expresar en la realidad, con instrumentos claros y políticas coherentes, la voluntad política de profundizar la descentralización del sector agrícola y rural¹³.

¹³ Más detalles sobre el enfoque territorial del desarrollo rural pueden verse en Echeverri y Ribero, 2002; Bonnal *et al*, 2004; y Sepúlveda *et al*, 2003.

IV. LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO AGRÍCOLA Y RURAL DEL GOBIERNO

A. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL Y POLÍTICAS DE DESARROLLO AGRÍCOLA Y RURAL DEL PAÍS

76. Después de las reformas de los años noventa, la estructura institucional pública agropecuaria había estado compuesta básicamente por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) y el Ministerio del Medio Ambiente (MMA), aunque este último formalmente no hace parte de las instituciones rurales. Adscritos y vinculados al MADR funcionaban hasta hace poco los siguientes principales organismos públicos: i) el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) básicamente en tareas de prevención, control y disminución de problemas y riesgos sanitarios, biológicos y químicos; ii) el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA); iii) el Instituto Nacional de Adecuación de Tierras (INAT), que había venido desarrollando proyectos destinados a reparar los daños que presentan algunos distritos de riego de mediana y gran escala transferidos en administración a las asociaciones de usuarios, así como de construcción y rehabilitación de distritos en tierras de pequeños agricultores; iv) el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural (DRI); y v) el Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura (INPA), que desarrollaba programas de investigación, capacitación, transferencia de tecnología y fomento de la pesca artesanal y la acuicultura, así como de administración y control de los recursos naturales del subsector. A su vez, como entidades de derecho privado actúan la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (CORPOICA), entidad mixta encargada de fortalecer y reorientar la investigación y la transferencia de tecnología agropecuaria; la Corporación Nacional de Investigación y Fomento Forestal (CONIF) y la Corporación Colombia Internacional (CCI), entidad creada para consolidar el sector agroindustrial a través del desarrollo tecnológico y empresarial.

77. El actual Gobierno ha considerado que dicha organización institucional presentaba duplicaciones, ineficiencias y falta de coordinación. Por un lado, a los efectos de simplificarla y coordinar mejor sus actividades, ha fusionado en el INCODER (Instituto Colombiano de Desarrollo Rural) cuatro de las entidades arriba mencionadas (INCORA, INAT, INPA y DRI) y confiado a FINAGRO el manejo fiduciario del Fondo Nacional Agrario del INCORA y del Fondo Nacional de Adecuación de Tierras del INAT¹⁴. Otros aspecto del ajuste institucional comprende la creación de Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial, con el propósito de fortalecer la capacidad de los productores para formular y gestionar sus demandas de asistencia técnica (tecnológica, empresarial y otras), promover el desarrollo de empresas de pequeños y medianos productores, y facilitar y coordinar la oferta de los servicios tanto públicos como privados (incluyendo los financieros) para responder a esas demandas rurales.

78. También, y tal como lo expresan los documentos de política, se acentúa la descentralización y los enfoques de índole territorial, pero enmarcados en una mayor convergencia entre la política nacional y las acciones de ámbito departamental y provincial que den mayor espacio a la autonomía y la autogestión local. La asignación a las Secretarías de Agricultura Departamentales de un papel más activo en la planeación del desarrollo productivo

¹⁴ Para mayor información sobre objetivos, funciones y estructura del INCODER, ver el Decreto 1300 del 21 de mayo de 2003. <http://intranet.incoder.gov.co:95/intranet/Download/DECRETO%201300.pdf>

rural, en el apoyo a proyectos específicos y en la ejecución de funciones delegadas por el nuevo INCODER contribuirá a la descentralización. Por su parte, la dirección de las actividades relacionadas con la seguridad alimentaria ha quedado a cargo de la Red de Seguridad Social y del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, bajo la coordinación del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria.

79. Desde mediados de la década de los noventa, el Gobierno adoptó un enfoque de cadenas productivas para el diseño y puesta en marcha de políticas públicas en el sector agrícola y para la puesta en marcha de la estrategia nacional de competitividad. En el marco de dicha estrategia se expidió la Ley 811 de 2003, que especifica el papel del Gobierno nacional y del MADR con respecto a las organizaciones de cadena en el sector agropecuario, forestal, acuícola y pesquero¹⁵. La misión del MADR en estas cadenas productivas consiste en diseñar las políticas necesarias para fortalecer la disponibilidad de los bienes públicos requeridos por el desarrollo de las cadenas agroproductivas. El impulso, en los últimos años, a los acuerdos de competitividad ha fortalecido las actividades de las cadenas agroproductivas, piscícolas, forestales y pecuarias de cara a la apertura y a la creciente integración comercial del país con el resto del mundo. Dichos acuerdos se realizan entre los diferentes agentes privados que intervienen en la cadena de producción, transformación y comercialización y el Gobierno Nacional.

80. A la fecha se han suscrito Acuerdos de Competitividad para las siguientes cadenas: papa, lácteos, atún, avicultura, arroz, oleaginosas grasas y aceites, camarón de cultivo, algodón-textil, forestal-madera, forestal-papel, plátano, cacao, cítricos, tabaco, guadua y carne bovina. Para todas estas cadenas existen los Consejos Nacionales y Regionales de cadena en los que se conciertan y ponen en marcha las acciones consignadas en los acuerdos de competitividad.

81. Asimismo, se vienen implementando acuerdos de competitividad en las regiones y en los conglomerados de empresas, a través de la suscripción de acuerdos regionales a nivel de cluster y de cadena. De esta manera se promueven los “núcleos agroempresariales regionales”, 60 de los cuales ya están en marcha en diferentes regiones del país.

82. Como se mencionó en el Capítulo 2, con la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos se busca fortalecer los sectores productivos con mayores ventajas competitivas, generando así nuevas fuentes de crecimiento y desarrollo. Obviamente, la posibilidad de aprovechar en la práctica las oportunidades y retos que plantea un tratado de esta naturaleza implica un considerable esfuerzo, tanto público como privado, de índole nacional y regional, para adecuar la estructura productiva, mejorar la capacidad de los recursos humanos, y aumentar las oportunidades que tiene la población para acceder al conocimiento, a la información y a otros factores productivos. Estos requisitos son particularmente relevantes en el sector agropecuario y el medio rural en general, y por esta razón, los ajustes institucionales y de política tienen una elevada prioridad en la agenda del Gobierno y de las instituciones financieras multilaterales.

83. Los principales objetivos de desarrollo agropecuario y rural del Gobierno pueden resumirse como sigue: i) consolidar la reconversión productiva y aumentar la eficiencia de las actividades agropecuarias y agroindustriales, centrándose en aquellas con mayor competitividad actual o potencial y teniendo como referencia sus posibilidades tanto en los

¹⁵ En el marco de esta política se creó el Observatorio de Competitividad de las Agro-cadenas Productivas. Para mayor información consultar: www.agrocadenas.gov.co

mercados nacionales como internacionales; ii) promover la equidad y la superación de la pobreza rural, mediante la paz, la ampliación de las oportunidades de empleo e ingresos productivos, y el mejoramiento de la infraestructura y los servicios sociales en el campo; y iii) asegurar la sostenibilidad, a través de un manejo adecuado de la base ambiental del agro colombiano, en particular los suelos, el agua y la biodiversidad.

84. Entre los instrumentos con mayor prioridad para el Gobierno cabe citar:

- El desarrollo científico y tecnológico (incluyendo el de la biotecnología) mediante la articulación y optimización de los diversos mecanismos de asignación de recursos públicos y privados destinados a ese fin, así como a través de la protección de los derechos de la propiedad intelectual.
- El fortalecimiento a las organizaciones comunitarias campesinas encargadas de sistemas asociativos de producción, mercadeo de productos e insumos, financiamiento rural, bancos de maquinaria, etc.
- El desarrollo y la utilización de tecnologías y buenas prácticas agrícolas que contribuyan al uso adecuado del agua, los suelos y la biodiversidad, de modo que los procesos de reconversión productiva se lleven a cabo en condiciones de competitividad y sostenibilidad ambiental.
- El fortalecimiento de las instituciones y el funcionamiento del sistema sanitario y fitosanitario nacional, de modo de asegurar la calidad e inocuidad de los productos destinados al consumo interno y a los mercados internacionales.
- La actualización de la política de tierras, mejorando el acceso al recurso a través de diversos mecanismos, como la regularización de los derechos de propiedad y la protección de los derechos patrimoniales de los desplazados (en las zonas en que se vaya recuperando el imperio de la ley), la promoción de los mercados privados de arriendos y compraventas, y subsidiariamente, ayudas públicas a contratos de estos tipos.
- La diversificación competitiva a través de medidas especiales de apoyo en beneficio de inversiones en cultivos permanentes de alto rendimiento, por ejemplo, las excepciones recientemente aprobadas al impuesto a la renta para el cacao, el caucho, la palma de aceite, y los frutales¹⁶.
- La promoción de las actividades rurales no agrícolas, en el marco de esfuerzos integrados de desarrollo rural con base en el enfoque territorial.
- El mejoramiento de la infraestructura y los servicios sociales básicos en las zonas rurales más vulnerables.

¹⁶ Un estudio reciente de Banco Mundial y FAO ha encontrado que las frutas y los vegetales cuentan con ventajas comparativas considerables, lo mismo que los cuatro principales cultivos de exportación (café, caña de azúcar, palma y cacao), todos ellos ligados a importantes actividades agroindustriales. También existen ventajas para la producción de papas, tabaco y algodón, lo mismo que en los productos pecuarios, en particular carne de pollo, huevos y leche. Entre los productos con desventajas comparativas se ubican los granos y la soja, con pequeñas excepciones locales (Banco Mundial, 2003a).

85. Diversos planes y programas del MADR contribuyen a la puesta en práctica de dichos objetivos e instrumentos. Entre ellos, el Programa de Apoyo Integral a Pequeños Productores de Economía Campesina, el Proyecto de Apoyo al Desarrollo de la Microempresa Rural (PADEMER), el Programa de Apoyo a las Alianzas Productivas, el Programa de Cobertura (seguro de precios), el Programa Especial de Microcrédito Rural, entre otros.

86. Adicionalmente, el Gobierno ha diseñado un programa especial para la promoción de las exportaciones, a través de núcleos productivos de mayor competitividad para los cultivos priorizados y orientando en su favor los instrumentos de política, en especial aquellos relacionados con servicios financieros, cobertura de riesgos, desarrollo de ciencia y tecnología, medidas sanitarias y fitosanitarias y desarrollo de mercados¹⁷.

87. A pesar de que la política actual introduce elementos novedosos con respecto al desarrollo territorial rural, su aplicación práctica es todavía limitada y, en consecuencia, aun persisten los instrumentos de política con una visión sectorial del desarrollo. Esto genera un cúmulo de proyectos cuyos objetivos, si bien obedecen a cuestiones importantes para la agricultura y el medio rural, se concentran en promover rubros productivos determinados, favorecer de manera puntual la dotación de ciertos factores productivos y en atender poblaciones específicas, entre otros. El resultado es el considerable número de iniciativas que contribuyen a fragmentar los escasos recursos públicos, con poca coordinación y reducida posibilidad de generar impactos importantes. Esta situación es aún más grave si se toman en consideración las numerosas iniciativas gestadas desde otras entidades vinculadas al desarrollo rural pero cuya coordinación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y sus entidades adscritas y vinculadas es bastante precaria.

88. Un reciente estudio del Observatorio del Desarrollo de los Territorios Rurales sobre las diferentes políticas públicas del orden nacional vinculadas al desarrollo rural, muestra una gran dispersión de instrumentos, a cargo de un considerable número de entidades y cuyo presupuesto asciende a cerca de Col\$ 4 billones (IICA, 2006a y 2006b).

89. El creciente proceso de globalización y una de sus manifestaciones más recientes, las negociaciones del TLC con los Estados Unidos, han llevado el país a reconocer la necesidad de establecer una estrategia clara para aprovechar al máximo las oportunidades que ofrecen los acuerdos comerciales y mitigar los riesgos que puedan eventualmente enfrentar las regiones y sectores menos preparados.

90. Esta estrategia se ha denominado Agenda Interna para la Productividad y Competitividad –AI– (Ver DNP, 2004), que constituye un plan de acción basado en un acuerdo entre el Gobierno Nacional, los entes territoriales, los actores políticos, la academia, el sector privado y la sociedad civil en general, sobre el conjunto de reformas, programas y proyectos estratégicos que el país debe emprender en el corto, mediano y largo plazo, para mejorar su productividad y competitividad global. El DNP ha recopilado las diferentes propuestas de Agenda Interna de las regiones y de los sectores consultados y está en marcha el proceso de viabilización y de construcción de la propuesta general de Agenda que será presentada al país (DNP, 2005).

¹⁷ Los renglones productivos priorizados en esta estrategia son: Palma, Cacao y Caucho; Frutas (Pitahaya, Mango, Feijoa, Bananito, Lima Tahití, Uchuva, Piña Golden, Maracuyá, Lulo); Hortalizas (Ají, Espárrago, Cebolla Bulbo, Brócoli, Coliflor, Lechugas Gourmet, Alcachofa); Forestales; Carne Bovina y Lácteos; Acuicultura (Camarón de Cultivo y Tilapia); Cafés Especiales; Tradicionales Exportables; Algodón, Tabaco y Papa Amarilla; Biocombustibles.

91. Por sus particularidades, la elaboración de la Agenda Interna agropecuaria ha seguido una metodología distinta a la de los demás sectores. La propuesta está siendo construida por el DNP, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y sus entidades adscritas y vinculadas retomando elementos de la Visión Colombia 2019 y las propuestas agroindustriales regionales. Para la consolidación de la propuesta de Agenda Interna Agropecuaria y Agroindustrial se llevará a cabo un trabajo conjunto con los gremios y representantes del sector.

92. Los resultados de este trabajo constituirán las bases para la definición de las estrategias que debe llevar a cabo el estado y en las cuales evidentemente, jugará un papel fundamental la financiación multilateral.

B. BREVE EXAMEN DE LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS DE INVERSIÓN AGRÍCOLA Y RURAL

93. En el Anexo 3 se presenta un resumen de los programas y proyectos de inversión vinculados al desarrollo agrícola y rural de Colombia, financiados con la colaboración de instituciones financieras internacionales como el BM, el BID y el FIDA, lo mismo que de otros organismos como UNO, GEF y FAO. Se trata de informaciones obtenidas de las instituciones financieras y técnicas mencionadas y no incluyen por lo tanto muchos proyectos de inversión originados en otros fondos, donantes bilaterales, aportes de ONG, etc. En lo principal, se consideran los proyectos en ejecución, pero hay también referencias a proyectos en fase de preparación o terminados en los últimos años. Aún con estas limitaciones, la información contenida en el cuadro ayuda a visualizar la orientación de los esfuerzos de inversión que se vienen realizando en Colombia con aporte internacional así como su destino específico según las principales áreas de intervención en aspectos agrícolas y rurales.

94. En su conjunto los programas y proyectos identificados comportan una inversión considerable, por un monto total cercano a los 1.200 millones de dólares. Entre las inversiones destinadas principalmente a infraestructura rural y servicios productivos destacan los proyectos con apoyo del BID para caminos de penetración, riego y titulación de tierras, que constituyen las tres operaciones más grandes, que por sí solas comportan inversiones totales por 437,4 millones de dólares. Sin embargo, se puede observar que algunos proyectos del BID firmados en los años noventa (por ejemplo el proyecto de adecuación de tierras por un monto total original de 233,4 millones) no han podido ser ejecutados en los términos previstos, entre otras razones por problemas fiscales que han limitado la provisión de los fondos nacionales de contrapartida. Así, en el proyecto mencionado después de varios recortes quedan todavía en 2005 alrededor de 32 millones de dólares por ejecutar. También en este grupo cabe subrayar las inversiones en proyectos relacionados con el manejo de recursos naturales y la conservación de la biodiversidad, financiado en su mayoría por BM y GEF, que suman un monto total de alrededor de 84 millones de dólares.

95. En el área de fortalecimiento institucional se aprecia por un lado una concentración en proyectos de apoyo a los procesos de descentralización, desarrollo territorial y municipal (entre ellos el Programa de Desarrollo Regional del Magdalena Medio II del BM y el segundo programa de desarrollo territorial del BID recién terminado). El recientemente tramitado proyecto de Transición de la Agricultura y del Medio Rural, con el BM, se concentrará en el fortalecimiento tanto del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología para el sector agropecuario, como del Sistema de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias. Con estas operaciones se aspira a incrementar la competitividad del sector agropecuario y agroindustrial dentro del contexto de apertura económica del país.

96. Adicionalmente, se acaba de firmar con el BID un crédito por 6 millones de dólares para apoyar modelos innovadores de intervención en el sector cafetero. A través de esta operación, ejecutada por la Federación Nacional de Cafeteros, se facilitará el acceso de jóvenes del medio rural a factores de producción como la tierra, el financiamiento y la asistencia para la producción y comercialización del grano.

97. El apoyo al desarrollo rural y combate a la pobreza comprende proyectos con objetivos globales y/o mixtos de desarrollo rural, combate a la pobreza y desarrollo alternativo, en particular el de Alianzas Productivas del Banco Mundial (22 millones de dólares) que tiene como objetivo la generación de empleos e ingresos en comunidades rurales a través del desarrollo de mecanismos de cooperación con el sector privado. Otra intervención importante, más relacionada con la infraestructura social y la gestión comunitaria, es la apoyada por el BID en los municipios afectados por la violencia (90 millones de dólares). Adicionalmente, el Gobierno ha gestionado ante KFW la ejecución de un nuevo proyecto para programas forestales en la zona marginal cafetera.

98. En resumen, se aprecian fuertes inversiones en desarrollo vial, irrigación, manejo de recursos naturales/biodiversidad, ciencia y tecnología, y sistema sanitario y fitosanitario. En estas últimas los proyectos se orientan a fortalecer la institucionalidad respectiva con el propósito de aumentar la competitividad en el contexto de la transición hacia la apertura económica. Otro tema importante es el apoyo a los procesos de descentralización y desarrollo local/territorial, en los cuales, sin embargo, no hay participación de las entidades sectoriales. Es interesante observar que los montos totales de las operaciones acordados en los últimos años son significativamente más bajos que los de la década de los noventa, debido principalmente a las limitaciones impuestas por la capacidad de endeudamiento. Como se ha visto esta razón ha determinado que algunos grandes proyectos de infraestructura y servicios productivos aprobados en aquellos años no hayan podido ser terminados y tuvieran que ser reestructurados (y en general recortados).

V. PROYECTOS PRIORITARIOS Y POSIBLES ÁREAS DE INTERÉS PARA LA BANCA MULTILATERAL

99. A continuación se describen las áreas de política pública que concentran los proyectos prioritarios del Gobierno, haciendo mención a aquellas en las cuales puedan presentarse opciones de cooperación con instituciones multilaterales de financiamiento.

A. DOTACIÓN DE FACTORES

Adecuación de tierras

100. En lo que concierne a las clásicas áreas de la infraestructura rural de riego, se han venido ejecutando importantes programas de inversión y la principal institución responsable (INCODER) todavía dispone de recursos externos para continuar modernizando los distritos de riego. Las prioridades en materia de inversión en infraestructura de riego y drenaje se pueden dividir en proyectos de gran escala y proyectos de pequeña y mediana escala.

Proyectos de gran escala

101. Las obras principales en esta categoría son la construcción de los distritos de riego del Triángulo del Tolima y de Ranchería.

102. El primero está localizado en el sur del Tolima, jurisdicción de los municipios de Coyaima, Natagaima y Purificación. El área neta para riego equivale a 24.607 hectáreas y se beneficiarán 8.671 familias. El costo presupuestado del proyecto, a pesos de 2005 es de \$344.000 millones, y cuenta con vigencias futuras, de las cuales se apropiaron para la vigencia 2005 Col\$ 60.000 millones. Para el financiamiento de este proyecto también se están gestionando recursos del Gobierno de España – FAD por un monto que podría superar los 140 millones de dólares.

103. El proyecto de Ranchería está localizado en La Guajira, en jurisdicción de los municipios de Fonseca, Barranca, Distracción y San Juan del Cesar, con un área potencial de riego de 18.820 hectáreas que beneficiarán a 1.029 familias. El costo presupuestado del proyecto a pesos de 2005 es de \$347.548 millones. Se financiará a través del presupuesto nacional y regional y, en principio, no se requerirán créditos de fuentes externas para finalizar las obras. Durante el 2005 se ejecutaron cerca de Col\$ 12.0000 millones.

104. El INCODER tiene una partida presupuestal asignada para el año 2006 de cerca de \$95.000 millones para atender mayoritariamente las actividades relacionadas con la construcción de estos dos proyectos¹⁸.

Proyectos de mediana y pequeña escala

105. La construcción de distritos de riego de pequeña escala (menores de 500 hectáreas) permitirá adecuar un área de 4.100 hectáreas en beneficio de aproximadamente 2.500 familias. El financiamiento de estos proyectos proviene del crédito BID 863 OC-CO. Por su parte, para la rehabilitación de distritos de riego de pequeña escala, mediante la vigencia 2005, el

¹⁸ Además, el Proyecto de Ranchería cuenta con un aporte importante de la Gobernación de la Guajira, también con vigencias futuras, y presupuestado para el año 2006 en cerca de Col\$ 12.500 millones.

INCODER asignó Col\$ 5.124 millones. En los últimos tres años se han rehabilitado cerca de 10.000 hectáreas.

106. Adicionalmente, y de acuerdo a las solicitudes derivadas de las audiencias públicas, se ha asignado al INCODER una partida presupuestal para el año 2006 de Col\$ 15.500 millones, destinada en su mayoría al diseño y construcción de distritos de riego y sistema de drenaje.

107. A pesar de contar con un potencial aproximado de 7 millones de hectáreas de tierras irrigables, en el país existen sólo cerca de 900 mil hectáreas con infraestructura para riego o drenaje. La Visión Colombia 2019, ejercicio de prospectiva preparado por el Gobierno actual, le otorga alta prioridad y propone, para los próximos cinco años, la adecuación con sistemas de riego y drenaje de 75.000 hectáreas nuevas, con la participación del sector privado.

108. Las experiencias en materia de distritos de riego y drenaje han evidenciado los altos costos de los proyectos ejecutados por el sector público, la baja recuperación de las inversiones y las deficiencias en la administración y operación de los distritos¹⁹. Las malas condiciones en que se encuentran muchos de ellos, dificultan gravemente su transferencia a las organizaciones de usuarios, lo cual refuerza la urgencia de proceder a su rehabilitación.

109. Las restricciones fiscales y los deficientes resultados de los proyectos públicos han motivado al Gobierno a explorar formas alternativas para los distritos de riego y drenaje, al punto que los esfuerzos recientes se han orientado a propiciar la participación del sector privado. Así el Gobierno ha solicitado recientemente al BID el financiamiento de un estudio para el diseño de estrategias y mecanismos que permitan la inversión privada en la construcción, operación, administración y mantenimiento de distritos de riego y drenaje. Las recomendaciones de dicho estudio darán pautas para la inclusión de este tema en las agendas de inversión con apoyo de instituciones multilaterales, ya sea con el sector público, a través de instrumentos para incentivar la participación del sector privado o directamente con los inversionistas privados.

110. También, podrían surgir posibilidades de inversión asociadas a la intensificación productiva y modernización agrícola de algunos de los actuales distritos de riego, asegurando al mismo tiempo su sostenibilidad ambiental y económica. La FAO, por ejemplo, ha colaborado con el gobierno en la preparación de un programa de desarrollo del distrito del Alto Chicamocha, con el propósito de intensificar y modernizar la producción de frutas y hortalizas, y de mejorar las prácticas de mercadeo y poscosecha (Anexo 3).

Pesca

111. El plan de inversiones del Gobierno para el año 2006 considera aumentos importantes en las actividades vinculadas con el desarrollo acuícola y pesquero. Para esto, el INCODER desarrollará durante el 2006 un programa para la dotación con embarcaciones y artes de pesca a organizaciones de pescadores artesanales en 36 municipios de los litorales pacífico y atlántico; la conformación de encierros piscícolas en ciénagas de las regiones del medio y bajo Magdalena y el bajo Cauca, bajo el cuidado y para el beneficio de grupos organizados de pescadores artesanales; la financiación de proyectos productivos pesqueros y acuícolas para la dotación de pescadores, especialmente en la región de la Mojana, y el apoyo al sistema de

¹⁹ Actualmente existen 557 distritos de pequeña escala construidos con recursos públicos, de los cuales sólo 245 han sido entregados en administración a las asociaciones de usuarios.

registro y control de la pesca y la acuicultura en el país. Este programa tiene un financiamiento para el año 2006 del presupuesto nacional del orden de los Col\$ 18 mil millones.

112. Dado el potencial de este subsector y dependiendo de los resultados de la gestión de estos recursos y del impacto de las inversiones, podría evaluarse posteriormente la inclusión de este tema en las prioridades de inversión del Gobierno con recursos provenientes de instituciones financieras multilaterales.

Vivienda rural

113. Este proyecto financia la construcción de viviendas nuevas y el mejoramiento y saneamiento básico de viviendas existentes. El objetivo es atender 55.400 familias rurales de los niveles sisben 1 y 2 con soluciones de vivienda, mediante el otorgamiento de 33.240 subsidios para mejoramiento y saneamiento básico y 22.160 para vivienda nueva. Con el objeto de financiar este proyecto se firmó en abril de 2005 un contrato de préstamo con el BID por un monto de 30 millones de dólares. Estos recursos contribuirán a financiar el programa hasta el 2007.

114. Dado el interés del Gobierno y la demanda de recursos para llevarlo a cabo, sería probable que en 2007 se empezara a gestionar la obtención de recursos adicionales para ampliar su cobertura.

Acceso a tierras

115. Un mayor acceso a tierras agrícolas por parte de pequeños y medianos agricultores podría tener indudablemente un papel importante en la reactivación agrícola y rural de Colombia, tanto en aspectos productivos como de disminución de la desigualdad, la pobreza y la violencia. En el pasado, sin embargo, los esfuerzos redistributivos directos han sido ineficaces y más recientemente se ha tratado de utilizar nuevos enfoques y proyectos que estimulen procesos de aprendizaje encaminados a dinamizar el mercado de tierras. Esto requiere, *inter alia*, ajustes legales, apoyos técnicos y financieros para la formalización y ejecución de transacciones de arrendamiento y de compra/venta, e inversiones públicas en infraestructura.

116. Las actividades realizadas en esta área están focalizadas a dotar a familias campesinas de tierras productivas, las cuales provienen principalmente de la extinción del derecho de dominio por enriquecimiento ilícito. También se considera la asignación de predios provenientes de la compraventa y otras formas de acceso como arrendamiento, comodato y leasing.

117. De acuerdo con las metas del cuatrenio 2002-06, se tiene previsto acceder a 110.000 hectáreas provenientes de la extinción del derecho de dominio por enriquecimiento ilícito mediante la transferencia de la Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE) al INCODER, la adquisición de 30.000 hectáreas por procesos de compra y 10.000 hectáreas mediante otras formas de acceso.

118. Desde el año 2002 se han adjudicado en total 43.241 hectáreas que beneficiaron a 4.514 familias campesinas, desplazadas e indígenas. De estas hectáreas adjudicadas, 18.978 provienen de la Extinción del Derecho del Dominio, con las cuales se beneficiaron a 1.529 familias. Por adquisición directa de predios corresponden 21.148 hectáreas con las cuales se beneficiaron a 2.730 familias. Finalmente, a través de los predios provenientes del Fondo

Nacional Agrario, se han adjudicado 3.115 hectáreas para beneficio de 255 familias en su mayoría desplazadas.

119. En la vigencia 2005 se apropiaron Col\$ 12.530 millones y se ha asignado una partida de cerca de Col\$ 40.000 millones para el año 2006, que incluyen recursos para atender población desplazada.

120. Ante la imposibilidad de aumentar de manera considerable el presupuesto público para la compra y asignación de tierras, la política actual ha privilegiado la utilización de las tierras provenientes de la extinción del derecho del dominio. Sin embargo, el procedimiento para hacer efectiva dicha extinción es muy complejo y el número de hectáreas entregadas ha sido bastante bajo con respecto a las expectativas.

121. Igualmente, y ante la preocupante situación de desplazamiento en las zonas rurales, la política actual ha incluido instrumentos a través de los cuales se pretende garantizar la seguridad de los títulos de propiedad de aquellas poblaciones que han tenido que abandonar sus predios. Dado el enorme impacto que tiene este tema en una eventual estrategia pos conflicto, debe hacerse más explícito en las agendas de trabajo del Gobierno con los organismos multilaterales.

Vías

122. El transporte por carretera es el modo de transporte predominante en Colombia. La red de carreteras del país está constituida por 162 mil kilómetros, de los cuales el 10% conforman la Red Nacional o Primaria, y el 90% restante corresponde a vías secundarias y terciarias. La nación es responsable de la red nacional o primaria en tanto que las vías secundarias (que unen las cabeceras municipales) y las terciarias (conformadas por la red de caminos vecinales), están a cargo de los departamentos.

123. Durante las últimas décadas la mayoría de los recursos de inversión en infraestructura vial se ha concentrado en la construcción y conservación de los corredores viales principales. Esta priorización ha generado un rezago en el desarrollo relativo de las redes vasculares. El mejoramiento de la integración y desarrollo regional, a través de las inversiones en infraestructura de carreteras, se traduce en beneficios económicos y sociales originados en los ahorros en tiempo para los usuarios, en costos de operación de los vehículos y mayor oportunidad y calidad de los productos agrícolas y agroindustriales. De hecho, algunos estudios de competitividad señalan que un aumento de 1% en la densidad de vías genera en promedio un aumento de 0,42% en la productividad de la agricultura de América Latina y el Caribe.

124. El Conpes 3272 de febrero de 2004 define una política integral de infraestructura vial y fija como meta para el año 2011, la realización de 2.500 kilómetros de vías, principalmente secundarias y terciarias. Para el logro de esta meta, el presupuesto necesario se estima en Col\$ 2,6 billones, de los cuales Col\$ 1,8 billones son recursos adicionales a los considerados en el Plan Nacional de Desarrollo.

125. Dada la experiencia acumulada por las instituciones multilaterales en el financiamiento de este tipo de infraestructura, este es un campo de enormes posibilidades para la inversión en el medio rural.

B. FORTALECIMIENTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN Y DEL DESARROLLO TERRITORIAL

126. Colombia ha promovido la descentralización desde los años ochenta, y son numerosas las normas constitucionales y legales que pretenden profundizar este proceso mediante el fortalecimiento de la participación ciudadana y la transferencia y/o delegación de funciones, responsabilidades y presupuestos a los entes territoriales. Las orientaciones iniciales otorgaron mayor énfasis a los municipios mientras el actual Gobierno ha diseñado mecanismos mediante los cuales se contribuye al fortalecimiento de los Departamentos como nivel intermedio de Gobierno para la articulación del Estado colombiano.

127. Esta nueva directriz ha quedado consignada en el documento Conpes 3238 de 2003 y tiene un ámbito de acción relevante para el sector rural, pues señala de manera explícita el papel que debe jugar el INCODER al delegar funciones específicas a los Departamentos. De hecho, el INCODER ya ha pedido asistencia técnica a organismos internacionales, incluyendo a la FAO, para adecuarse institucionalmente y avanzar en este proceso.

128. Los esfuerzos por mejorar la gestión pública mediante la delegación de funciones han sido obstaculizados por las precarias capacidades de los gobiernos territoriales, particularmente manifiestas en los aspectos relacionados con el medio rural. Por esta razón, se requiere de un apoyo sistemático y de largo aliento para acompañar a los gobiernos municipales y departamentales en la creación de capacidades para la gestión de los instrumentos de política pública. Aún así, este tema ha sido tratado de manera tangencial por las entidades responsables de la política sectorial.

129. En términos generales, la poca pertinencia, la baja participación y el limitado impacto de las políticas públicas vinculadas a los territorios rurales están asociados al precario desarrollo de estos últimos. Existe una indudable falla en el mercado de las políticas públicas, que se evidencia, desde el lado de la demanda, por las dificultades para identificar, priorizar, consolidar y transmitir sus necesidades, lo mismo que para dar seguimiento y exigir cumplimiento de los compromisos; y en lo concerniente a la oferta, por la falta de capacidad para asegurar la participación de los diferentes actores e interpretar sus necesidades, diseñar los instrumentos adecuados y asignar los presupuestos correspondientes.

130. Esta situación ha contribuido al entorno de crisis que vive la ruralidad del país, caracterizado como se ha visto por preocupantes índices de desigualdad económica, exclusión social con frecuencia agudizada por la discriminación etno-cultural, pobreza, desequilibrios espaciales e integración regional. A este escenario se suma el intenso y progresivo deterioro de los recursos naturales.

131. **El Observatorio del Desarrollo de los Territorios Rurales** pretende contribuir a la discusión en torno a esta problemática mediante la constitución de un foro de debate sobre la política pública y de provisión de información y capacidad de análisis sobre el tema. En este sentido, el Observatorio es un instrumento para mejorar el diseño, formulación y aplicación de las políticas públicas de desarrollo rural. El diseño y operación inicial de este instrumento se llevó a cabo con recursos del IICA en Colombia. Posteriormente, en agosto de 2004, la CAF aprobó una partida de 30.000 dólares para iniciar la implementación del Observatorio. El Observatorio presenta tres módulos de trabajo: indicadores territoriales, políticas de desarrollo rural y sistematización de experiencias e incluye tres componentes transversales: sistemas de información, capacitación y divulgación.

132. Dado que no existe aún en el país un instrumento con esta orientación y ante el vacío institucional para hacer frente de manera coordinada, pertinente y eficiente al desarrollo de los

territorios rurales en Colombia, este podría también constituir un tema de interés para la participación de las instituciones financieras multilaterales.

C. DESARROLLO TECNOLÓGICO Y PROTECCIÓN SANITARIA

133. En esta área las iniciativas del Gobierno pueden centrarse en tres temas prioritarios: (i) el desarrollo de una estrategia de fortalecimiento del Sistema Nacional de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) con miras a mejorar la admisibilidad de los productos nacionales en los mercados externos y adecuar las instituciones nacionales para la vigilancia y control de los productos de importación; (ii) la optimización de la asignación de recursos para el desarrollo científico y tecnológico mediante el diseño y puesta en operación de fondos concursales para el financiamiento de proyectos de investigación con acento en las cadenas productivas de mayor prioridad; y (iii) el mejoramiento de la prestación de servicios de acompañamiento empresarial y asistencia técnica mediante la creación de instancias regionales.

Sistema Nacional de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF)²⁰

134. Una inadecuada situación sanitaria eleva los costos de los servicios de salud (tratamiento de enfermedades transmitidas por alimentos), las pérdidas y sobrecostos ocasionados por enfermedades y plagas en la producción agropecuaria, y las dificultades de acceso a los mercados internacionales.

135. Si bien el país cuenta con una buena experiencia en el campo de la sanidad e inocuidad, gran parte de su oferta con potencial exportable presenta dificultades para cumplir con los estándares internacionales y el Sistema MSF tiene graves limitaciones para el desarrollo y aplicación de las medidas. El Sistema MSF involucra a cuatro ministerios: Agricultura, Protección Social, Ambiente y Comercio. Cuenta con entidades del orden central como el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), Instituto Nacional de Salud (INS) y el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA), y entidades territoriales de salud del orden departamental, distrital y municipal, además de algunas entidades de investigación agropecuaria, como CORPOICA.

136. Los principales problemas del Sistema MSF es la forma desarticulada en que viene operando, la falta de coordinación en función de políticas MSF comunes, y la debilidad de para garantizar el estatus sanitario único que debe fundamentar sus acciones. Entrando en mayores detalles cabe mencionar la falta de coordinación entre los diversos ministerios, entidades nacionales y sectores; problemas en la definición y operación de algunas funciones y competencias entre las entidades de orden nacional; y debilidad de las autoridades sanitarias nacionales.

137. En lo que respecta a la salud y el medio ambiente, el problema principal es la fragmentación intrasectorial; en el sector agropecuario, a pesar de tener el modelo más desarrollado institucionalmente para las MSF, se requieren mayores niveles de cobertura y especialización, sobretodo en materia de prevención; y en el sector comercial se requiere el fortalecimiento del grupo de trabajo para que pueda gestionar eficientemente los procesos de consulta referidos por la OMC y los realizados por el país.

138. El Sistema nacional muestra un deficiente desarrollo del enfoque de AR y una débil capacidad de operación ante riesgos sanitarios. Se ha desarrollado de manera parcial e

²⁰ Para mayor información sobre este tema, véase Pasculli, 2004; Banco Mundial, 2004; Lozano, 2004.

insuficiente la evaluación de riesgo, en manos del ICA. Se ha trabajado especialmente en lo que tiene que ver con armonización de normas internacionales o de referencia, pero sin una agenda de investigación dirigida a evaluación de riesgos; la capacidad institucional de operación, la infraestructura y el personal idóneo son igualmente insuficientes.

139. La gestión de riesgo ha sido tal vez uno de los aspectos más desarrollados en el país, en lo que tiene que ver con expedición de medidas y acciones de control pero no en acciones preventivas. No obstante, la expedición de MSF presenta deficiencias que afectan el proceso de observancia y cumplimiento de los requisitos sanitarios en los diferentes sectores. Asimismo, las acciones de vigilancia y control para hacer cumplir las MSF, se aplican sólo de manera parcial, como es el caso de las CARs; no existen programas de control oficial de riesgo en el sector salud y hay poca cobertura y control de enfermedades de origen sanitario por mal manejo de los alimentos; las actividades de cuarentena cuentan con insuficiente infraestructura y unicidad de procedimientos. Sin embargo, cabe destacar la labor del ICA en lo que tiene que ver con acciones en la producción primaria y el control de plagas y enfermedades.

140. La vigilancia epidemiológica está centrada en las enfermedades de control oficial, y cuenta con baja capacidad técnica, operativa y de diagnóstico por parte de las instituciones responsables. En último lugar, en lo que tiene que ver con acciones preventivas, faltan adecuados programas oficiales de inocuidad orientados a identificar, controlar y prevenir riesgos, como es el caso de Buenas Prácticas Agrícolas, Buenas Prácticas de Manufactura, trazabilidad, entre otros.

141. Finalmente, la comunicación del riesgo, si bien se ha desarrollado en ciertos aspectos, requiere fortalecimiento en divulgación pública y aspectos de retroalimentación en la expedición de medidas, en coordinación interinstitucional e intrasectorial en materia de educación y comunicación, y en participación constante y activa en los foros internacionales y otros Sistemas MSF.

La Política Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad de Alimentos para el Sistema MSF

142. Basado en las consideraciones anteriores, el Conpes aprobó un marco de política con el fin de mejorar el estatus sanitario de la producción agroalimentaria del país y así proteger la salud de las personas, los animales y las plantas, preservar el medio ambiente, mejorar la competitividad de la producción nacional y mejorar las condiciones de acceso de los productos agroalimentarios a los mercados internacionales (DNP, 2005b). El planteamiento de la política tiene como base el Acuerdo MSF de la OMC, las competencias de los Ministerios y demás entidades nacionales involucradas, tomando como objeto fundamental de implementación la cadena agroalimentaria. Las metas de la Política se integran en cuatro grandes estrategias:

- La adecuación y fortalecimiento institucional del Sistema MSF;
- El mejoramiento de la estructura operativa y conceptual del Sistema MSF;
- La gestión de la admisibilidad;
- Un plan de transición.

143. Estas estrategias se explicitan en programas y subprogramas específicos. El Documento Conpes estima que para el cumplimiento de esta política se requiere recursos públicos adicionales del orden de Col\$ 181 mil millones para los próximos cinco años. El presupuesto para la vigencia 2006 ya ha tenido en cuenta estas necesidades (v.g. el presupuesto para el ICA para la próxima vigencia es cercano a los Col\$ 55 mil millones), pero aun es

incierto la financiación para los años siguientes. Podría requerirse apoyo financiero internacional para mantener dichas actividades, lo mismo que para promover el intercambio de experiencias con países que ya tienen acuerdos de integración de mercados, para conocer los sistemas MSF y los procesos de fortalecimiento que dichos países han puesto en marcha.

Gripe aviar

144. El virus de tipo A infecta a una grande variedad de especies animales, incluyendo humanos, cerdos, equinos, mamíferos marinos y aves. Ocasionalmente se producen devastadoras pandemias en humanos (las últimas en 1918, 1957 y 1968), que han surgido de modificaciones genéticas a partir de virus influenza A de animales. Desde 1996, los virus A/H7N7, A/H5N1 y A/H9N2 han sido transmitidos desde aves a humanos, pero aparentemente han fallado en difundirse entre la población humana. En particular desde inicios de 2003 el virus A/H5N1 ha ocasionado una epidemia de Gripe Aviar de Alta Patogenicidad en aves domésticas y silvestres en 11 países de Asia, con consecuencias devastadoras para la avicultura, contagiando cerca de 200 personas y provocando la muerte de 65 de ellas en varios países asiáticos. Reportes científicos alertan la posibilidad de la ocurrencia de nueva pandemia de influenza en humanos, originada por H5N1. Recientemente, se han notificado brotes por A/H5N1 en aves migratorias en China, Rusia, Kazajstán y Mongolia, algunas de ellas con rango migratorio intercontinental (Europa, Asia y Oceanía) y a esta fecha se ha extendido la epidemia hacia países del este europeo (Rumania y Turquía).

145. Periódicamente ocurren brotes de Gripe Aviar de Alta y Baja Patogenicidad en países de América y la mayoría de los tipos del virus A se han encontrado en aves acuáticas silvestres en el continente, lo cual configura un factor de riesgo permanente para la avicultura de la región. Paralelamente, dada la forma agresiva de diseminación del virus H5N1, existe riesgo de que esta patogenia pueda alcanzar la región, en especial por la vía de las aves migratorias o por el comercio ilegal de aves.

146. Los antecedentes disponibles permiten afirmar que la llegada de la infección a la región tendría efectos tremendamente negativos para la avicultura continental, sin mencionar el hecho de que la avicultura suministra proteínas animales de bajo costo a la mayoría de la población. Así, en Colombia la avicultura tiene una participación cercana al 11% en el PIB agropecuario. Entre 1990 y el 2004 la industria avícola creció a un promedio anual de 5,8% y se estima que más de 240 mil personas en 300 municipios, derivan su sustento de las actividades vinculadas a la cadena avícola.

147. Tal como se ha mencionado en diferentes foros²¹, el país debe reforzar su capacidad para llevar a cabo de manera óptima y sostenible la vigilancia, prevención y control de la gripe aviar, con el apoyo de las redes internacionales especializadas.

Fondo concursal para el financiamiento de ciencia y tecnología

148. Si bien la institucionalidad relacionada con el desarrollo científico, tecnológico y de la innovación ha registrado logros significativos en el sector, su contribución al mejoramiento de la competitividad agrícola es todavía insuficiente. En breve, la financiación pública de la investigación científica y tecnológica es baja (y hasta hace poco decreciente); ha disminuido la cantidad de investigadores, grupos de investigación y producción científica y tecnológica; y la

²¹ Conferencia hemisférica de vigilancia y prevención de la gripe aviar y Reunión ministerial de agricultura y salud sobre planes nacionales de vigilancia y prevención de la gripe aviar, Brasilia, 30/11 a 2/12/2005.

investigación adolece de escasa pertinencia. Todo esto, en gran medida, obedece a la diversidad y dispersión de las fuentes y los criterios de la política pública, a la debilidad de los arreglos institucionales para la financiación de actividades de ciencia y tecnología en el sector, a la baja demanda de servicios científicos y tecnológicos por parte del sector productivo, y a la escasa cooperación entre el sector productivo y el sector científico y tecnológico (Amaya y Rueda, 2004).

149. Adicionalmente, el financiamiento público de actividades de ciencia y tecnología ha privilegiado investigaciones de corto plazo, formuladas principalmente por los científicos y no por los agentes de las cadenas. Por lo demás, han estado concentradas en temas propios a la producción primaria y poco a la industrialización y la comercialización. Además, los incentivos para promover la cooperación entre el sector productivo y el sector científico y tecnológico han sido poco eficaces, en particular en materia de aprovechamiento social y económico del conocimiento (Rugeles y Fonseca, 2004).

150. Con base en este escenario, el Gobierno ha decidido promover el aumento de la competitividad de las cadenas productivas prioritarias mediante el financiamiento de programas y proyectos de investigación que atiendan temáticas identificadas en el marco de agendas de investigación concertadas con los actores de dichas cadenas. Este esfuerzo será financiado con ayuda de un préstamo suscrito con el Banco Mundial, denominado Programa de Transición de la Agricultura. En su mayoría, sus recursos se canalizarán a través de un fondo concursal, con el objeto de aprovechar las ventajas de la competencia en la provisión de bienes públicos y de otorgar mayor importancia a la demanda en la selección de los proyectos de investigación.

151. Sin perjuicio de la relevancia de dicho Programa, existen aun otras áreas del sistema nacional de ciencia y tecnología para la agricultura que requieren atención. Tal es el caso de la formación de los recursos humanos de la comunidad científica; el mejoramiento de la dotación de infraestructura para la investigación; la creación de capacidades para la innovación; el fortalecimiento de empresas de base tecnológica; el incentivo a la producción comercial de nuevos insumos y servicios tecnológicos; y el fortalecimiento de los vínculos de las entidades nacionales con las redes de investigación internacional, entre otros. Sería entonces conveniente que el Gobierno adelante iniciativas para atender estas áreas, posiblemente con ayuda de la cooperación técnica y financiera internacional.

D. DESARROLLO DE MERCADOS Y DE CAPACIDADES EMPRESARIALES

Centros Provinciales de Gestión Empresarial (CPGA)

152. Una de las cuestiones asociadas al precario desarrollo del campo en Colombia es la carencia de un activo mercado de servicios para la agricultura y el desarrollo rural, con amplia participación privada. La reciente iniciativa para crear los CPGA puede facilitar el desarrollo de dicho mercado. Con el objeto de mejorar la provisión de servicios a los productores que tradicionalmente se ha sustentado en las Unidades Municipales de Asistencia Técnica (UMATAs), el Gobierno promueve la constitución de estos CPGA cuyo propósito es fortalecer la capacidad de los productores de canalizar y estructurar sus demandas de asistencia técnica (tecnológica, empresarial, organizacional, etc.), promover el desarrollo de empresas conformadas por pequeños y medianos productores bajo condiciones de competitividad y sostenibilidad, y facilitar y coordinar la oferta de los servicios tanto públicos como privados para responder eficientemente a esas demandas. El Plan de Gobierno establece la transformación de las UMATAs mediante una asociación de municipios con el fin de ampliar

la cobertura, calidad y pertinencia de los servicios y de facilitar el acceso de los pequeños productores a los instrumentos de política y su articulación a los mercados. En el 2006 se pretende conformar 120 CPGA con una cobertura de 752 municipios. Con estos Centros se busca además: superar el sesgo “sectorialista” de la asistencia técnica introduciendo un enfoque interdisciplinario en la prestación del servicio; y a ampliar la escala territorial de intervención, articulando productores locales, municipios y regiones en torno a proyectos que generen economías de escala, valor agregado y comercialización.

153. El nivel de ejecución de este programa ha sido bajo, en cierta medida por las dificultades que ha tenido el Gobierno para concretar los compromisos de las autoridades locales, las cuales aun perciben a las UMATAs como instrumentos no pertinentes para el ordenamiento institucional de las regiones. Para la vigencia del 2006 se han asignado Col\$ 1.000 millones a esta iniciativa. El acompañamiento a la creación y consolidación de los CPGA requiere de un apoyo financiero importante, superior al del presupuesto nacional y las contrapartidas territoriales. En este sentido, podrían presentarse opciones para inversiones con participación de las instituciones financieras multilaterales, bien sea para los gobiernos territoriales o para el programa nacional de fortalecimiento y consolidación de estos Centros.

El acceso a la información

154. El mercado de la información en el país se caracteriza por la presencia de una amplia gama de oferentes y de una creciente demanda de información, pero con serias restricciones en su acceso y uso. Todo esto limita la eficiencia de la gestión empresarial, lo mismo que la reducción de la incertidumbre en los procesos de toma de decisiones²². También existe una estructura compleja y rica de sistemas especializados de información, que generan permanentemente indicadores importantes para los procesos de modernización, y se expanden rápidamente las nuevas tecnologías informáticas y de comunicaciones, aunque todavía sin un mercado o intercambios importantes. Uno de los más grandes vacíos es el bajo acceso a la información de muchas comunidades y empresarios rurales, afectados por condiciones precarias de comunicación y por costos excesivamente altos para la construcción de soluciones informáticas.

155. Con el presupuesto público se financia la operación de sistemas de información orientados tanto a la generación de estadísticas básicas como a la agregación de valor de las mismas, entre otras, las atinentes a precios, áreas, producción y rendimientos, a la inteligencia de mercados y al observatorio de las cadenas agroproductivas. Recientemente, con el objeto de facilitar la gestión de esta información, la FAO ha financiado, mediante un TCP, la creación de una red de información denominada AgroNet, que incluye una plataforma para optimizar el acceso y la gestión de la información actualmente generada.

156. Sin embargo, los problemas antes mencionados revelan la necesidad de desarrollar una estrategia orientada a la gestión de la información a nivel territorial, vinculada a la institucionalidad vigente en las entidades locales, en la cual se otorgue prioridad a la formación de capital humano para la gestión, producción, procesamiento y análisis, difusión y uso de información.

157. Otra área vinculada a la anterior es el de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC). A pesar de los avances recientes en el desarrollo de las TIC, los índices de penetración de las telecomunicaciones y de Internet en Colombia son bajos. El aumento de

²² MADR, Misión Rural. Sistema de información Rural y Agrícola, Informe Final, Octubre 2001.

los servicios públicos en zonas rurales pobres a través del Web ofrece buenas posibilidades de impulsar el desarrollo y la equidad en esas regiones. Con la participación del Centro de Inversiones de la FAO se han preparado proyectos con esos propósitos en Jamaica y Guyana, con inversiones totales del orden de los 23 millones de dólares.

158. En los aspectos relacionados con la capacidad de los productores agropecuarios para aprovechar las oportunidades del mercado y hacer frente a los retos de la globalización, se pueden mencionar tres proyectos e iniciativas prioritarios para el Gobierno:

Apoyo a las Alianzas Productivas

159. Este instrumento permite vincular los pequeños productores agropecuarios a la política sectorial en materia de cadenas productivas y acuerdos de competitividad. A través de él se desarrollan proyectos productivos acordados entre empresas del sector privado (agroindustrias, comercializadores y proveedores de insumos) y pequeños productores que no han podido articularse a las diferentes cadenas productivas.

160. El proyecto, financiado por el Banco Mundial mediante un préstamo de 22 millones de dólares, está presente en 24 departamentos del país. Su duración es de cinco años hasta el 2007 y la meta es implementar al menos 100 Alianzas Productivas que beneficien a 10.000 pequeños productores rurales. A la fecha se han aprobado 79 alianzas. En 2007 se negociaría con el Banco Mundial la Fase II del proyecto.

Proyecto de Apoyo al Desarrollo de Microempresa Rural (PADEMÉR)

161. Este programa tiene como objetivo directo la promoción de microempresas rurales mediante la provisión de servicios tecnológicos, financieros y comerciales en forma oportuna y adecuada. El PADEMÉR dispone de un crédito del FIDA de 15,8 millones de dólares y una contrapartida nacional de cerca de 4 millones ejecutables hasta el año 2007.

164. PADEMÉR cofinancia con fondos no reembolsables la ejecución de proyectos de acompañamiento integral a los microempresarios. De manera general los servicios tecnológicos comprenden: capacitación básica, asesoría y/o asistencia técnica que contribuyan al desarrollo de competencias empresariales; capacitación, asesoría y/o asistencia técnica en procesos tecnológicos específicos y en otros temas relacionados con el desarrollo y la diversificación productiva; y asesoría y asistencia técnica en aspectos comerciales y de mercados potenciales.

162. El Proyecto contribuye además, a través de recursos reembolsables, a la financiación del capital de trabajo y de inversión de las microempresas rurales, por medio de instrumentos tales como: fondos de crédito, fondos de garantías y el fondo de incentivo a la capitalización. El Programa trabaja en 23 departamentos, ha desarrollado 134 proyectos, tiene 15 Fondos de microfinanzas rurales constituidos, ha atendido 14.750 microempresas y 24.683 personas y ha generado 34.017 empleos. Actualmente se está preparando una nueva operación que recoge aprendizajes de este Programa y cuyo financiamiento se ha estimado en 30 millones de dólares, de los cuales 20 millones provendrían del FIDA.

Desarrollo y explotación de los recursos forestales

163. El desarrollo y la explotación de los recursos forestales constituyen otra área de intervención que podrían considerar las instituciones financieras externas. Colombia dispone de alrededor de 25 millones de hectáreas de suelos forestales aptos para plantaciones pero que actualmente están bajo usos agropecuarios. De éstas, cerca de tres millones pueden ser

incorporados a la base forestal productiva en el corto plazo. Sin embargo, el área total plantada en el país es aproximadamente de 164.000 has, lo cual evidencia el enorme potencial de esta actividad.

164. Los objetivos pueden ser tanto los relacionados con explotaciones principalmente de tipo comercial como los destinados a ayudar a pequeños productores y comunidades locales que dependen de estos recursos a alcanzar ingresos y sistemas de vida sostenibles, asegurando al mismo tiempo el manejo sostenible del bosque. Así por ejemplo, la FAO ha colaborado desde fines de 2002 con el Ministerio del Medio Ambiente en la introducción de su metodología de Análisis y Desarrollo de Mercados, entre otras cosas fortaleciendo instituciones regionales, locales y organizaciones comunitarias del programa de Biocomercio Sostenible del Instituto A. von Humboldt, e identificando productos alternativos en tres áreas piloto de Colombia.

165. Adicionalmente, el Gobierno ha presentado al Congreso una ley con el propósito de promover el desarrollo forestal e incentivar las inversiones privadas en este subsector. Sería conveniente revisar en detalle la reglamentación de dicha ley y el desarrollo posterior para evaluar las posibilidades de participación de las instituciones multilaterales, bien sea directamente con emprendedores privados, o con eventuales instrumentos públicos para la promoción de dichas inversiones.

VI. CONCLUSIONES

166. El desempeño agrícola y rural en Colombia refleja las consecuencias de decisiones que el Estado ha tomado a través de un conjunto de políticas, cuyas características pueden resumirse de la siguiente forma:

- Políticas que han privilegiado rubros productivos cuyas ventajas competitivas no son evidentes; en un contexto de mayor exposición a los mercados internacionales, lo anterior requiere reconversiones productivas y ajustes institucionales.
- Un enfoque estrictamente sectorial y con muy poca coordinación con otras iniciativas que, si bien son promovidas desde otros sectores e instituciones, tienen incidencia importante en el desarrollo rural. Esta situación ha limitado el impacto y la pertinencia de las políticas y ha disminuido la eficiencia y eficacia del uso de los recursos públicos.
- Precaria dotación de bienes públicos, lo cual desestimula el desarrollo empresarial agropecuario y de otros sectores de la economía en el medio rural.
- Precaria descentralización de las instituciones relacionadas con la agricultura y el medio rural, lo cual, entre otras cosas, limita la interacción entre las regiones y la nación en materia de identificación de prioridades, formulación de las políticas públicas, y puesta en marcha y seguimiento de los instrumentos correspondientes.
- Políticas y subvenciones estatales de difícil acceso para muchos productores, lo cual conlleva su captura por parte de los grupos de interés más potentes y mejor organizados.

167. Los recientes ajustes institucionales orientados a un relacionamiento más integral con las organizaciones vinculadas con el desarrollo rural (por ejemplo, INCODER, Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial) están contribuyendo a modificar esta situación. Sin embargo, aun es evidente la dificultad para traducir las nuevas orientaciones en instrumentos efectivos de política.

168. Si bien se observan instrumentos dirigidos a mejorar la competitividad de la agricultura, la profundización de la apertura de la economía y, en particular, la eventual firma del TLC con Estados Unidos, requieren ajustes institucionales ulteriores que permitan optimizar los apoyos del Estado a la generación de los bienes públicos requeridos por el ajuste productivo a las nuevas condiciones. Esto implica también compensaciones durante el período de transición, para atender las pérdidas de ingreso y eventualmente los efectos en consumo de los grupos vulnerables.

169. En este contexto, los mayores esfuerzos de la política pública deben estar orientados a disminuir la pobreza en el campo y a transformar la agricultura en una actividad competitiva que contribuya al desarrollo económico del país y al mejoramiento de las condiciones de vida rurales, haciendo un uso sostenible de la base ambiental y mejorando el conocimiento y aprovechamiento de la biodiversidad del país.

170. Para contribuir a esos retos, las principales áreas de inversión de una eventual agenda del Estado con las instituciones internacionales deberían considerar los siguientes temas:

- Dotación de factores, particularmente de la infraestructura básica necesaria para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y de las ventajas competitivas de la agricultura. En este tema se resalta la importancia de una política activa que facilite el acceso a la tierra, no sólo como factor de producción sino como condición para disminuir las desigualdades en el campo.
- Profundización de la descentralización, con el fortalecimiento de las capacidades locales para diseñar e implementar los instrumentos de la política, con la activa participación de las organizaciones de productores, los gobiernos locales y regionales, y otros actores involucrados en el desarrollo agrícola y rural. Es también fundamental promover la coordinación intersectorial y el enfoque territorial del desarrollo rural.
- Mejoramiento de los mercados, facilitando el acceso a la información y el desarrollo de las tecnologías de información y comunicación.
- Generación de conocimiento para la transformación de la agricultura, optimizando la asignación de recursos para el desarrollo científico y tecnológico, mejorando la pertinencia de las inversiones con base en agendas orientadas por la demanda, garantizando la oferta eficiente mediante incentivos al sector privado, y aumentando la capacidad del sector público para orientar y monitorear el sistema.

171. Si bien este análisis está basado tanto en las prioridades del gobierno como en las demandas expresadas por diferentes actores involucrados con el desarrollo agrícola y rural, la definición de una agenda de trabajo conjunto del Estado con las agencias internacionales requiere de un trabajo más detallado, que consulte, entre otros, los intereses de los gobiernos, las comunidades locales y el sector privado. La oportunidad que brinda la actual construcción de la Agenda Interna debe ser aprovechada para complementar este análisis y definir programas de inversión regionales en el marco de una estrategia nacional de mejoramiento y consolidación de la competitividad de la economía nacional.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, 2006. *Gerencia de Sistemas de Información de Población Desplazada*. Bogotá. <http://www.accionsocial.gov.co/Programas/Apoyo Integral Desplazados>.
- Amaya, P.; Rueda, M.E., 2004. *Ciencia, Tecnología e Innovación en el Sector Agropecuario* – CTIA. Bogotá.
- BM, 2003a. *Colombia: Agricultural and Rural Competitiveness*. Report No. 27523-CO. December 19. Washington D.C.
- BM, 2003b. *Colombia: Land Policy in Transition. Rural Development Unit Latin America Region*. Washington D.C.
- BM, 2004. *Rising Food Safety and Agricultural Health Requirements: Challenges and Opportunities for Developing Country Exports. A Research Program Synthesis*. A Joint Product of the International Trade Department and Agriculture and Rural Development Department, WB, Washington D.C.
- Bonnal, P.; Bosc, P.M.; Díaz, J.M.; Losch, B., 2004. *Multifonctionnalité de l'agriculture et nouvelle ruralité: quelle refondation de politiques publiques à l'heure de la mondialisation*. INRA-Cemagref-Cirad, Francia.
- Comisión Asesora para la Política Parafiscal en el sector rural, 2003. *La parafiscalidad: instrumento de la política rural*. Informe final presentado al MADR. Bogotá.
- De Ferranti, D.; Perry, G.; Lederman, D.; Valdes, A.; Foster, W., 2005. *Beyond the City: The Rural Contribution to Development*. WB. Washington D.C.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas. www.dane.gov.co. Bogotá.
- DNP, 2002. *Plan Nacional de Desarrollo: Hacia un Estado Comunitario, 2002-2006*. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación, 2004. *Agenda Interna para la Productividad y la Competitividad: Metodología. Documento Conpes 3297*. Julio 2004. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación, 2005. *Agenda Interna para la Productividad y la Competitividad: Resultados del proceso y propuestas iniciales*. Documento Presentado en la Asamblea General de Confecámaras. 2da Edición. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación, 2005b. *Política Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad de Alimentos para el Sistema de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias. Documento Conpes 3375. 5 de septiembre de 2005*. http://www.dnp.gov.co/paginas_detalle.aspx?idp=21. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación, 2006. *Visión Colombia Segundo Centenario*. http://www.dnp.gov.co/paginas_detalle.aspx?idp=806.
- Departamento Nacional de Planeación, 2006b. *Estimaciones pobreza e indigencia en Colombia 2005*. Presentación http://www.dnp.gov.co/paginas_detalle.aspx?idp=623. Bogotá.
- Dirven, M., 2004. *El empleo rural no agrícola y la diversidad rural*. Revista de la CEPAL, Agosto de 2004. Santiago de Chile.
- Echeverri, R. y Ribero, M del P., 2002. *Nueva Ruralidad: Visión del Territorio en América y el Caribe*. San José, Costa Rica. IICA.
- Echeverría, R., 1998. *Will competitive funding improve the performance of agricultural research?* Inter.-ADB. Discussion Paper No. 98-16. Washington. D.C.
- Garay, L.J., 2001. *Colombia: entre la exclusión y el desarrollo: Propuestas para la transición al Estado Social de Derecho*. Contraloría General de la República. Bogotá.
- Giugale, M; Lafourcade, O; Luff, C (Eds), 2003. *Colombia: Fundamentos Económicos de la Paz*. BM. Bogotá.

- INAC – Corpoica, 2002. *Zonificación de los conflictos de uso de las tierras en Colombia*. Bogotá.
- IICA, 2006a. *Políticas Públicas y Desarrollo Territorial: Una mirada general*. En Edición. IICA, 2006. www.territoriosrurales.org.co.
- Jaramillo, C.F., 1998. *Liberalization, crisis and change in Colombian Agriculture*. Westview press. Bogotá.
- Jaramillo, C.F., 2002. *Crisis y transformación de la agricultura colombiana 1990-2000*. Fondo de Cultura Económica y Banco de la República, Bogotá.
- León, T.; Espinosa, J.A., 2005. *Consideraciones Ambientales del Sector Agropecuario y el Medio Rural Colombianos*. Bogotá.
- Lozano, R., 2004. *Estudio preparatorio del subcomponente de modernización del sistema nacional de sanidad agropecuaria e inocuidad de alimentos del proyecto de transición de la agricultura y el medio rural en Colombia*. Bogotá.
- MADR, 2004. *El Agro Colombiano frente al TLC con los Estados Unidos*. Bogotá.
- MADR, 2006. *Perspectivas del Sector Agropecuario: Primer Semestre de 2006*. Bogotá.
- Offstein, N.; Hillón, L.C.; Caballero, Y., 2003. *Medición de la inequidad en la distribución de tierra rural y su relación con el recaudo de impuesto predial e indicadores de violencia en Colombia. La estructura de gastos y bienestar en los hogares rurales de Colombia*. Bogotá.
- Pasculli, L.; Agudelo, P., 2004. *Importancia de las MSF de la OMC en el marco de los acuerdos de libre comercio y la situación en Colombia*. Bogotá. Presidencia de la República, 2001. AgriVision Colombia 2025.
- Roseboom, H. 2004. *Public and private roles in the financing and implementation of agricultural research*. Paper presented in the Expert Workshop. Bogotá, April 27th, 2004.
- Rugeles, L; Fonseca, S., 2004. *Presentación ante el Consejo del Programa Nacional de Ciencia y Tecnología Agropecuarias*. Bogotá, 9 de noviembre.
- Sepúlveda, S.; Rodríguez, A.; Echeverri, R.; Portilla, M.; 2003. *El enfoque territorial del desarrollo rural*. IICA, San José, Costa Rica.

ANEXO 1

PERSONAS CONSULTADAS PARA LA REALIZACIÓN DE LA NOTA SECTORIAL

ANEXO 1: PERSONAS CONSULTADAS PARA LA REALIZACIÓN DE LA NOTA SECTORIAL

Nombre	Entidad	Cargo
Natalia Gómez	Banco Mundial	Especialista en Desarrollo Rural
Rudesindo Sánchez	MADR	Director de Desarrollo Rural
Sandra Sánchez	MADR	Profesional Dirección de Desarrollo Rural
María Clara Rodríguez	MADR	Directora Programa Alianzas Productivas
Alba Sánchez	MADR	Directora de Planeación Presupuestal
Leonidas Tobón	MADR	Director Desarrollo Tecnológico y Protección Sanitaria
María Oliva Lizarazo	MADR	Directora PADEMER
Cynthia Mercer	Federación Nacional de Cafeteros	Asesora Gerencia General
Álvaro Balcazar	IICA	Consultor
Jorge Andrés Caro	IICA	Representante en Colombia
Henry Samacá	IICA	Coordinador del Observatorio del Desarrollo de los Territorios Rurales
Carlos Federico Espinal	IICA	Director Técnico
Luís Arango Nieto	IICA	Consultor
Fernando Bages	IICA	Consultor
Ricardo Torres Carrasco	DNP	Director Desarrollo Rural Sostenible
Laura Pasculli	DNP	Asesora Dirección Desarrollo Rural Sostenible
Juan Pablo Toro	DNP	Subdirector de Crédito
Natalia Bargans	DNP	Asesora Subdirección de Crédito
Martha Méndez	DNP	Subdirectora Desarrollo Rural Sostenible
Andrés Felipe García	ICA	Director de Planeación
Dagoberto González	INCODER	Subdirector Desarrollo Productivo Social
José Riaño	INCODER	Asesor
Juan Lucas Restrepo	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Asesor del Gobierno en Asuntos Cafeteros
Marco Llinas	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Profesional Oficina Asesor del Gobierno en Asuntos Cafeteros
Shirly Gómez	Proexport	Asesora

Nombre	Entidad	Cargo
J. Mesa	Fedepalma	Presidente
Armando Corredor	Fedepalma	Director Departamento de Economía
Rafael Mejía López	Sociedad Agricultores de Colombia	Presidente
Fernando Cardozo	Corpoica	Coordinador Programa Socioeconómico
Jaime Restrepo Vélez	Finagro	Gerente Comercial
Fernando Balcázar	BID	Experto Desarrollo Rural

ANEXO 2

**MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL, PRESUPUESTO
DE INVERSIÓN POR PROYECTOS**

**ANEXO 2: MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL, PRESUPUESTO DE INVERSIÓN POR PROYECTOS
(PESOS COLOMBIANOS)**

Proyecto	Apropiación 2005	Part. %	Asignado 2006 preliminar	Part. %	Observaciones
Asistencia técnica al desarrollo tecnológico del sector agropecuario y pesquero Fondo de Fomento Agropecuario	2.000.000.000	0,80%	9.000.000.000	2,56%	
Formulación y ejecución de las Alianzas Productivas	12.000.000.000	4,82%	16.000.000.000	4,56%	Financiado por la Banca Multilateral - BM
Apoyo al Fondo de Fomento para las Mujeres Rurales-FOMMUR	500.000.000	0,20%	200.000.000	0,06%	
Implantación del programa de generación y fortalecimiento de la microempresa rural	7.000.000.000	2,81%	13.000.000.000	3,70%	Financiado por la Banca Multilateral - FIDA
Mejoramiento de la competitividad y apoyo a la Política de Modernización Agropecuaria, Forestal y Pesquera	650.000.000	0,26%	1.000.000.000	0,28%	
Asistencia técnica al desarrollo tecnológico del sector agropecuario a nivel nacional	13.602.115.077	5,47%	19.827.150.068	5,65%	
Apoyo al desarrollo del Protocolo de Cartagena en Bioseguridad en Colombia	80.000.000	0,03%		0,00%	
Implantación programa de Inteligencia de mercados a nivel nacional	400.000.000	0,16%	900.000.000	0,26%	
Administración sistema de información de precios y mercados a nivel nacional	1.500.000.000	0,60%	3.000.000.000	0,85%	
Administración, levantamiento, montaje y operación de los sistemas de información agropecuaria a nivel nacional	4.000.000.000	1,61%	4.500.000.000	1,28%	
Sistematización red de información agropecuaria a nivel nacional			2.000.000.000	0,57%	
Implementación plan de fortalecimiento competitivo de las cadenas agropecuarias y agroindustriales con potencial exportador	500.000.000	0,20%	600.000.000	0,17%	
Diseño e implementación de la estrategia de transición para la agricultura y el medio rural Colombiano	5.000.000.000	2,01%	17.000.000.000	4,84%	Financiado por la Banca Multilateral - BM
Implantación y operación fondo de comercialización de productos agropecuarios a nivel nacional	84.600.000.000	34,00%	143.500.000.000	40,87%	

Proyecto	Apropiación 2005	Part. %	Asignado 2006 preliminar	Part. %	Observaciones
Implantación programa de apoyo gubernamental a la caficultura - AGC	45.000.000.000	18,08%		0,00%	
Capitalización sector agropecuario a través del incentivo a la capitalización rural a nivel nacional. Convenio con Finagro	5.000.000.000	2,01%	33.750.000.000	9,61%	
Implantación programa de reactivación del sector agropecuario a nivel nacional convenio con Finagro	13.000.000.000	5,22%		0,00%	
Reforestación a través del certificado de incentivo forestal a transferir Finagro - PNDP	8.000.000.000	3,22%	19.600.000.000	5,58%	
Implementación programa de silvicultura en la zona marginal cafetera a nivel nacional - KFW			8.000.000.000	2,28%	Financiado por la Banca Internacional - KFW
Subsidio de vivienda rural por intermedio del banco agrario de Colombia ley 546/99	46.000.000.000	18,49%	59.250.000.000	16,87%	Financiado por la Banca Multilateral - BID
<i>Sub - Total</i>	<i>248.832.115.077</i>	<i>100%</i>	<i>351.127.150.068</i>	<i>100,00%</i>	
ICA			54.596.359.600		
INCODER			191.358.338.192		Incluye recursos del Crédito BID para adecuación de tierras
TOTAL	248.832.115.077		597.081.847.860		

ANEXO 3

**INVERSIONES AGRÍCOLAS Y RURALES CON FINANCIAMIENTO
INTERNACIONAL**

ANEXO 3: INVERSIONES AGRÍCOLAS Y RURALES CON FINANCIAMIENTO INTERNACIONAL

Áreas de inversión	Programas /proyectos	Costo total (co-financiamientos) en dólares EE.UU.	Fechas: aprobación / cierre	Status	Institución contraparte
I. Infraestructura rural y servicios productivos					
1. Caminos de penetración	A. BID: Rehabilitación y Mantenimiento de Carreteras (Invias). Objetivo: implantar un Sistema de Administración de Carreteras Principales del País, no concesionadas, a cargo de INVIAS, para mejorar sus servicios y aumentar la vida útil de los pavimentos existentes.	80 millones de dólares EE.UU.	noviembre 2004	no firmado	Instituto Nacional de Vías
	B. BID: Programa de Desarrollo Vial y de Fortalecimiento Institucional de Cundinamarca (CO-0264) Ver: II. 2. C				
	C. BID: Programa de Carreteras Departamentales (CO-0058). Objetivo: mejorar la eficiencia del sistema vial departamental, reduciendo costos de transporte y aumentando su oferta; y desarrollar la capacidad de planificación y gestión vial de los departamentos.	100 millones de dólares EE.UU. (aporte local 67 millones de dólares EE.UU.)	diciembre 1997 (+4 años)	terminado	FINDETER - Fondo de Cofinanciación de Vías
2. Riego	A. FAO: Apoyo a la Preparación del Programa de Desarrollo Agropecuario del Distrito de Riego del Alto Chicamocha. (TCP/COL/0067)	0,31 millones de dólares EE.UU.	febrero 2002 - diciembre 2003	terminado	

Áreas de inversión	Programas /proyectos	Costo total (co-financiamientos) en dólares EE.UU.	Fechas: aprobación / cierre	Status	Institución contraparte
	B. BID: Programa Nacional de Adecuación de Tierras - PRONAT (CO0055). Objetivo: apoyar la estrategia del gobierno en el subsector de adecuación de tierras, financiando con una operación time-slice parte del programa de inversiones en riego, drenaje y control de inundaciones, y el establecimiento y consolidación de una nueva política sectorial para seleccionar, evaluar y financiar proyectos de interés del sector privado.	233,4 millones de dólares EE.UU. (contraparte: 93.4 millones de dólares EE.UU.)	marzo 1995 (+5 años)	ejecución	INCODER
3. Manejo de recursos naturales/medio ambiente	A. FAO: Programa de Desarrollo Sostenible de la Mojana (UTF/COL/024/COL) ((TCP/COL/0066): gestión de los recursos medioambientales para asegurar la estabilidad de las funciones naturales y productivas de la región.	0,34 millones de dólares EE.UU.	septiembre 2001 – agosto 2006	ejecución	Departamento de Magdalena
	B. FAO: Bases para la formulación del programa de conservación y rehabilitación ambiental del Macizo Colombiano. (GCP/COL/029/NET)	1,56 millones de dólares EE.UU.	febrero 2002 - marzo 2005		

Áreas de inversión	Programas /proyectos	Costo total (co-financiamientos) en dólares EE.UU.	Fechas: aprobación / cierre	Status	Institución contraparte
	C. FMAM/GEF: Conservación de la Biodiversidad Andina (P063317)	30 millones de dólares EE.UU. (FMAM 15 millones de dólares EE.UU.; Países Bajos: 4 millones de dólares EE.UU.; Otros donantes: 2 millones de dólares EE.UU.; gobiernos locales: 8 millones de dólares EE.UU.; otros fondos locales: 1 millones de dólares EE.UU.	marzo 2001 - diciembre 2007	ejecución	Ministerio de Medio Ambiente
	D. FMAM/GEF: Conservación y Uso Sostenible de los Recursos Marinos (P066646)	0,7 millones de dólares EE.UU.	junio 2000 - (no disponible)	ejecución	no disponible
	E. Banco Mundial: Sierra Nevada de Santa Marta. Conservación y Uso Sostenible de la Biodiversidad (P057093)	19 millones de dólares EE.UU. (Gobierno de Colombia: 5 millones de dólares EE.UU. Contrapartida: 0,5 millones de dólares EE.UU.; Agencia Francesa de Desarrollo 1 millones de dólares EE.UU.; GEF 9 millones de dólares EE.UU.; Holanda 0,6 millones de dólares EE.UU.; comunidades locales 0,4 millones de dólares EE.UU.; otros 2,4 millones de dólares EE.UU.)	appraisal: abril 2001	preparación	Fundación Pro Sierra Nevada de Santa Marta

Áreas de inversión	Programas /proyectos	Costo total (co-financiamientos) en dólares EE.UU.	Fechas: aprobación / cierre	Status	Institución contraparte
	F. GEF: Conservación de la Diversidad Biológica y Cultural en la Sierra Oeste del Baudó (P057027)	2,96 millones de dólares EE.UU.	junio 1999	ejecución	no disponible
	G. Banco Mundial/GEF: Conservación y Uso Sostenible de la Biodiversidad en la Región de los Altos Andes (P063317).	29 millones de dólares EE.UU. (GEF 15 millones de dólares EE.UU.; gobiernos locales 9 millones de dólares EE.UU.; Holanda 4 millones de dólares EE.UU.; otros donantes 2 millones de dólares EE.UU.)	marzo 2001- diciembre 2006	ejecución	Ministerio de Medio Ambiente
	H. BID: Programa Nacional de Adecuación de Tierras - PRONAT (CO0055) Ver: I.2.B				
	I. BID: Titulación y Modernización del Registro (CO0157). Objetivos: consolidación de un mercado de tierras ágil, transparente y abierto en zonas urbanas y rurales. Componentes: (a) titulación de terrenos baldíos rurales; (b) titulación de predios urbanos; (c) modernización del registro y catastro; y (d) protección ambiental rural.	104 millones de dólares EE.UU. (Gobierno: 9.89 millones de dólares EE.UU.)	julio 1997 (+ 4 años)	terminado	Departamento Administrativo -
4. Investigación y extensión	A. Banco Mundial: Desarrollo de la Tecnología Agrícola (P006880)- PRONATTA- Objetivo: contribuir al Programa Nacional de Transferencia de Tecnología Agrícola	74 millones de dólares EE.UU.	abril 1996 - dicbre 2004	Terminado	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR)
	B. Banco Mundial: Programa de Transición de la Agricultura P082167. Ver II.1.A				

Áreas de inversión	Programas /proyectos	Costo total (co-financiamientos) en dólares EE.UU.	Fechas: aprobación / cierre	Status	Institución contraparte
5. Financiación	A. FIDA: Programa de Desarrollo de las Micro-empresas Rurales (I-426-CO). Crédito y servicios financieros	20 millones de dólares EE.UU.	septiembre 1996 - 2007	ejecución	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR)
	B. BID: Segundo programa de desarrollo territorial (1066/OC-CO). Ver: II.2.D.				
II. Fortalecimiento institucional					
1. Ministerios/ corporaciones nacionales	A. Banco Mundial: Transición de la Agricultura y el Medio Rural (ex Proyecto de Diversificación Rural / P082167). Apoyar la transición del sector rural hacia una mayor competitividad y eficiencia, al mismo tiempo que reducir la pobreza a través de mayor productividad de los pequeños productores (campesinos), aumentar el empleo rural y asegurar el uso sostenible de los recursos naturales.	30 millones de dólares EE.UU.	Junio 2005- Sep 2009	ejecución	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR)
	B. Banco Mundial: Zona de Reserva Campesina para la Paz (P053243) Objetivo: desarrollar una metodología para la creación y operación de una Zona de Reserva Campesina, para áreas de colonización afectadas por la violencia y las actividades ilícitas, y de acciones tipo para proteger las reservas forestales húmedas y territorios indígenas vecinos.	6,60 millones de dólares EE.UU. (gobierno: 1,50 millones de dólares EE.UU.)	junio 1998 - dic 2003	terminado	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR)

Áreas de inversión	Programas /proyectos	Costo total (co-financiamientos) en dólares EE.UU.	Fechas: aprobación / cierre	Status	Institución contraparte
	C. BID: Programa de Apoyo al Sistema Nacional Ambiental - SINA II (CO-0262). Objetivo: contribuir al mejoramiento del estado de los recursos naturales y el medio ambiente, así como de la gestión ambiental en las entidades del Sistema Nacional Ambiental.	28,6 millones de dólares EE.UU.	junio 2004 - (+4 años)	ejecución	Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT)
2. Instituciones regionales/ descentralización	A. Banco Mundial: Desarrollo Regional del Magdalena Medio (II) (P057692). Objetivos: apoyo a la Corporación de Desarrollo y a instituciones locales y regionales; mejorar la rendición de cuentas, en especial de las municipalidades, desarrollando sistemas de información y la capacidad de los grupos para influir en políticas, planes y programas de las administraciones municipales.	6,35 millones de dólares EE.UU. (Gobierno 1,35 millones de dólares EE.UU.)	septiembre 2001 - mayo 2004	terminado	Departamento Nacional de Planeación
	B. Banco Mundial: Desarrollo Sostenible de la Sierra Nevada (P057326) - Un préstamo innovador y de aprendizaje, para desarrollar y verificar una metodología participativa y mecanismos operacionales para promover el manejo sostenible de sistemas naturales y de producción, a ser utilizado en la región de la Sierra Nevada.	6,25 millones de dólares EE.UU. (Agencia Francesa de Desarrollo 0,28 millones de dólares EE.UU.; Gobierno 0,5 millones de dólares EE.UU.; Holanda 0,24 millones de dólares EE.UU.; contribución local: 0,22 millones de dólares EE.UU.)	mayo 2000 - diciembre 2005	ejecución	Departamento de Magdalena

Áreas de inversión	Programas /proyectos	Costo total (co-financiamientos) en dólares EE.UU.	Fechas: aprobación / cierre	Status	Institución contraparte
2. Instituciones regionales/ descentralización	C. BID: Programa de Desarrollo Vial y de Fortalecimiento Institucional de Cundinamarca (CO-0264). Objetivos: facilitar el desarrollo y la accesibilidad regional a través del mejoramiento de la red vial y potenciar la capacidad de gestión departamental.	31 millones de dólares EE.UU.	diciembre 2002 (+4,5 años)	ejecución	Gobernación de Cundinamarca
	D. BID: Segundo programa de desarrollo territorial (1066/OC-CO). Objetivo: contribuir a la consolidación y ampliación del mercado de crédito territorial, dando mayor capacidad a la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. (FINDETER) para financiar obras de infraestructura a nivel municipal.	120 millones de dólares EE.UU. (Banco Mundial: 60 millones de dólares EE.UU.)	diciembre 1997 (+4 años)	terminado	Financiera de Desarrollo Territorial S.A. (FINDETER)
	E. BID: Programa de Desarrollo Alternativo (CO0196). Objetivo: desarrollo rural en áreas donde se han erradicado cultivos ilícitos. Políticas de subsidios, fortalecimiento de gestión municipal, inversiones sociales y de infraestructura productiva rural.	152 millones de dólares EE.UU. (Gobierno: 60 millones de dólares EE.UU.)	diciembre 1996 (+4 años)	ejecución	Plan Nacional de Desarrollo Alternativo (PLANTE)
	F. BID: Programa Modelos Innovadores de Intervención para el Sector Cafetero (CO-L1009). Objetivo: adopción de modelos institucionales sostenibles de intervención para mejorar el acceso a recursos productivos, en particular de jóvenes agricultores, y para movilizar recursos hacia la caficultura colombiana.	6 millones de dólares EE.UU.	Enero 2006 – Dic 2009	Ejecución	Banco Agrario de Colombia / Federación Nacional de Cafeteros

Áreas de inversión	Programas /proyectos	Costo total (co-financiamientos) en dólares EE.UU.	Fechas: aprobación / cierre	Status	Institución contraparte
III. Desarrollo rural / combate a la pobreza					
1. Programas regionales o provinciales	A. FAO: Programa de Desarrollo Sostenible de la Mojana (UTF/COL/024/COL) ((TCP/COL/0066): Ver: I.3.A				
	BID: Programa de Infraestructura Social y Gestión comunitaria para La Paz (CO-0234) Objetivo: apoyar el proceso de paz y su sostenibilidad, mejorando la calidad de vida de la población en municipios con altos índices de pobreza, afectados por la violencia, y fortalecer la presencia del Estado.	90 millones de dólares EE.UU. (local 27 millones de dólares EE.UU.)	marzo 2002 - (+ 4 años)	ejecución	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPR) y Fondo de Inversiones para la Paz (FIP)
2. Programas nacionales con criterios de elegibilidad	A. Banco Mundial: Apoyo a Alianzas Productivas (P041642). Objetivo: generar ingresos, empleos y cohesión social en comunidades rurales pobres, a través de un esquema de partenariado productivo con el sector privado, orientado por la demanda.	22 millones de dólares EE.UU.	enero 2002 - septiembre 2007	ejecución	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR)
	B. KFW: Programa de silvicultura en la zona marginal cafetera	17,5 millones de euros	ene 2006 – dic 2010	ejecución	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) / Federación Nacional de Cafeteros

Colombia Colombia Colombia



En los Países Andinos, son todavía 25 millones de personas las que viven en zonas rurales y que dependen mayoritariamente del sector agrícola para sustentar sus familias. De allí la necesidad no sólo de aumentar la participación de los pequeños y medianos productores agrícolas a las cadenas agroindustriales más dinámicas, sino también de ampliar el proceso de generación de empleos e ingresos no agrícolas en el medio rural, además de mejorar la educación, la salud y otros servicios públicos.