

ANALISIS COMPARATIVO DE LOS PLANES DE DESARROLLO EN COLOMBIA  
EN EL SECTOR AGROPECUARIO 1970 A 1986

ANGEL GUILLERMO MANGA BERNAL  
ANTONIO JOSE MIRANDA GALLARDO

CORPORACION EDUCATIVA MAYOR DEL DESARROLLO SIMON BOLIVAR  
FACULTAD DE ECONOMIA  
BARRANQUILLA, 1984

ANALISIS COMPARATIVO DE LOS PLANES DE DESARROLLO EN COLOMBIA  
EN EL SECTOR AGROPECUARIO 1970 A 1986

ANGEL GUILLERMO MANGA BERNAL  
ANTONIO JOSE MIRANDA GALLARDO

Trabajo de Grado presentado como  
requisito parcial para optar al  
título de Economista.

Director: EDELBERTO ALFARO ORTIZ  
Economista y C.P.T.

MARCOS MARENCO ESCORCIA  
Economista

CORPORACION EDUCATIVA MAYOR DEL DESARROLLO SIMON BOLIVAR  
FACULTAD DE ECONOMIA  
BARRANQUILLA, 1984

PERSONAL DIRECTIVO

JOSE CONSUEGRA HIGGINS	Rector
JOSE CONSUEGRA BOLIVAR	Vicerector Académico
LEONELO MARTHE	Vicerector Administrativo
RAFAEL BOLAÑOS MOVILLA	Secretario General
EUGENIO BOLIVAR ROMERO	Decano
MARTHA ARRIETA FRANCO	Secretaria Académica

Nota de Aceptación

Aprobada

---

---

---

Isosuean

Presidente del Jurado

[Signature]

Jurado

---

Jurado

Barranquilla, 1984

## AGRADECIMIENTOS

A EDELBERTO ALFARO ORTIZ y MARCO MARENCO, nuestros asesores, por la orientación que nos brindaron, sin la cual no hubiese sido posible realizar este trabajo.

A aquellas personas que de una u otra forma tuvieron que ver en nuestra formación.

## DEDICATORIA

A MI MADRE:

Que con su gran amor y devoción de trabajo supo impulsarme hasta lograr culminar mi carrera y de esa forma cumplir con las esperanzas cifradas en mi.

A MI ABUELA:

Que con sus grandes consejos y amor, contribuyó a que mis deseos se hicieran realidad.

A LA CAMARA JUNIOR TAJAMARES:

Compañeros que con su estímulo y solidaridad colaboraron en la feliz culminación de mi carrera.

ANGEL G. MANGA BERNAL

DEDICATORIA

A MIS PADRES:

Que con su gran amor y trabajo  
contribuyeron a que dicho sueño  
se hiciera realidad.

A MI ESPOSA:

Que con su gran ternura y amor  
me estimuló a seguir adelante  
hasta culminar mi carrera.

A MIS HERMANOS:

Que con su gran comprensión y ca-  
riño me dieron fuerzas hasta fi-  
nalizar mi carrera.

A MI AMIGO ORLANDO DANGOND:

Que con su estimación y gran amis-  
tad colaboró con esta realidad.

ANTONIO MIRANDA GALLARDO

## TABLA DE CONTENIDO

	pág
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	xiii
2. OBJETIVO.....	xvi
2.1. OBJETIVO GENERAL.....	xvi
2.2. OBJETIVOS ESPECIFICOS.....	xvi
3. JUSTIFICACION E IMPORTANCIA.....	xvii
3.1. TEORICA.....	xvii
3.2. PRACTICA.....	xviii
4. HIPOTESIS.....	xix
4.1. HIPOTESIS GENERAL.....	xix
4.2. HIPOTESIS DE TRABAJO.....	xix
5. OPERACIONALIZACION DE VARIABLES.....	xxi
6. MARCO TEORICO.....	xxiii
6.1. MARCO HISTORICO.....	xxviii

6.2. MARCO CONCEPTUAL.....	xxviii
7. DELIMITACION.....	xxix
8. METODOLOGIA.....	xxx
8.1. TIPO DE ESTUDIO.....	xxx
8.2. METODO.....	xxx
8.3. TECNICA.....	xxx
1. POLITICAS HACIA EL SECTOR AGROPECUARIO DE LOS PLANES DE DESARROLLO.....	31
1.1. PLAN LAS CUATRO ESTRATEGIAS.....	31
1.1.1. Discontinuidad en las políticas.....	35
1.1.2. Concentración de recursos en un subsector.....	35
1.1.3. Abandono de otros subsectores.....	36
1.1.4. Orientación de los recursos de capital.....	36
1.1.5. Distracción de los recursos hacia el sector comercial y financiero.....	36
1.1.6. Condiciones de vida de los campesinos.....	37
1.2. PLAN PARA CERRAR LA BRECHA.....	37
1.2.1. DISCONTINUIDAD EN LAS POLITICAS.....	39
1.2.2. Concentración de recursos en un subsector.....	40
1.2.3. Abandono de otros subsectores.....	40
1.2.4. Orientación de los recursos de capital.....	41
1.2.5. Distracción de los recursos hacia el sector comercial y financiero.....	41

1.2.6. Condiciones de vida de los campesinos.....	41
1.3. PLAN DE INTEGRACION NACION (PIN).....	42
1.3.1. DISCONTINUIDAD EN LAS POLITICAS.....	48
1.3.2. Concentración de recursos en un subsector.....	48
1.3.3. Abandono de otros subsectores.....	48
1.3.4. Orientación de los recursos de capital.....	49
1.3.5. Distracción de los recursos hacia el sector comercial y financiero.....	49
1.3.6. Condiciones de vida de los campesinos.....	49
1.4. PLAN CAMBIO CON EQUIDAD.....	50
1.4.1. DISCONTINUIDAD EN LAS POLITICAS.....	56
1.4.2. Concentración de recursos en un subsector.....	57
1.4.3. Abandono de otros subsectores.....	57
1.4.4. Orientación de los recursos de capital.....	57
1.4.5. Distracción de los recursos hacia el sector comercial y financiero.....	58
1.4.6. Condiciones de vida de los campesinos.....	58
2. DESARROLLO DEL SECTOR AGROPECUARIO.....	60
2.1. ESTRUCTURA DE LA TENENCIA DE LA TIERRA.....	61
2.2. DESAPROVECHAMIENTO DE LA EXPLOTACION DE LA TIERRA.....	65
2.3. MECANISMO DE FINANCIACION.....	71
2.4. TECNOLOGIA UTILIZADA.....	71
2.5. CLASES DE PRODUCTOS CULTIVADOS.....	72

2.6. PROGRESO EN LA PRODUCTIVIDAD.....	75
3. NIVEL DE VIDA DE LOS TRABAJADORES DEL AGRO.....	77
3.1. DETERIORO DEL NIVEL DE VIDA.....	77
3.2. SALARIOS.....	78
4. POLITICA DE DIVERSIFICACION DE EXPORTACIONES.....	84
4.1. TRATAMIENTO DE LOS C.A.T.....	86
4.2. POLITICAS DE COMERCIO EXTERIOR.....	86
4.3. COMPORTAMIENTO DE LA PRODUCCION.....	88
CONCLUSIONES.....	93
BIBLIOGRAFIA.....	95

## LISTA DE TABLAS

		pág
TABLA 1.	Distribución nacional de tierras en miles de hectáreas.....	64
TABLA 2.	Superficie cosechada de los principales productos agrícolas en miles de hectáreas.....	67
TABLA 3.	Superficie cosechada de los principales productos agrícolas.....	68
TABLA 4.	Producción de los principales productos agrícolas en miles de toneladas.....	69
TABLA 5.	Producción de los principales productos agrícolas en miles de toneladas.....	70
TABLA 6.	Superficie cosechada, producción y rendimientos de los cultivos transitorios.....	74
TABLA 7.	Crecimiento de la producción agrícola por grupos de productos.....	76
TABLA 8.	Jornales agropecuarios. Promedio ponderado por actividad, clima y modalidad de pago.....	80
TABLA 9.	Jornales agropecuarios. Promedio ponderado por actividad, clima y modalidad de pago.....	81
TABLA 10.	Participación de la agricultura y la ganadería en el PIB agropecuario.....	91
TABLA 11.	Participación agrícola y pecuaria en la producción y área utilizada.....	91
TABLA 12.	Variación promedio anuales en el área producción y rendimientos para 24 cultivos.....	92

## PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Los planes de desarrollo de los cuatro últimos gobiernos en lo que respecta a su política hacia el sector agropecuario, han carecido de continuidad; entre un plan con relación al que le precede, lo cual genera una marcada desigualdad en el desarrollo de los subsectores que lo conforman presentándose una mayor concentración de los recursos en unos más que en otros ocasionando descenso en el volumen de producción y estancamiento del subsector con respecto a otros, lo anterior contribuye a que el nivel de vida de los trabajadores del agro siga siendo bajo, sobre todo los pequeños productores. Es el caso de las cuatro estrategias que rompen con el modelo de reforma agraria de los planes decenales tomando como estrategia hacia el sector agropecuario el incremento de la productividad, mediante tecnificación del campo; insumos mejorados, semillas de buena calidad, pero dicha política frenó el desarrollo del subsector tradicional encareciendo los precios de los productos en el mercado interno, mientras que con dicha estrategia del desarrollo del subsector comercial, al aumentar la oferta de productos al mercado externo trajo como consecuencia una caída de precios y el reflejo de este desequilibrio se manifiesta en el incremento de las importaciones de productos tradicionales, para satisfacer la demanda del mercado interno.

En cuanto al Plan "Para cerrar la brecha", encontramos que se identifica mucho con lo expuesto y ejecutado en los planes decenales en lo que se refiere a su política agropecuaria buscando favorecer el 50% más pobre del sector para ello se creó el Programa Nacional de Alimento y Nutrición (P.A.N.) y el Desarrollo Rural Integrado (DRI), mediante los cuales se perseguía mejorar el nivel de vida de la población campesina, por otro lado se implementó una Reforma Tributaria con el fin de favorecer a los pequeños productores del agro y en general reactivar el sector, pero el impacto de dicha reforma parcialmente contribuyó a que no se expandieran las exportaciones menores produciéndose una baja en la tasa de crecimiento de la economía, de otra parte se concentraron los recursos en el desarrollo del subsector tradicional cumpliéndose con el modelo de las cuatro estrategias, al dejar de lado el subsector comercial, lo que generó un mayor crecimiento del primero con respecto al segundo; por otro lado la recuperación del mercado internacional. Toda esta política hacia el desarrollo del sector agropecuario fue obstaculizada por las onerosas garantías en la concesión de créditos y el desvío de los mismos hacia otras actividades diferentes a su destino inicial manifestándose esto en un estancamiento de la producción.

En cuanto al Plan de Integración Nacional (P.I.N.) en lo referente a su política hacia el sector agropecuario, se continúa con muchos aspectos plasmados en el plan para cerrar la brecha, pero tratando de darle impulso al desarrollo de infraestructura que permitiera el fácil acceso a los productos minimizando los costos de transporte de

los mismos, pero al igual que los dos anteriores planes siguió persistiendo el problema de la producción extensiva, tanto de la agricultura como de la ganadería desperdiciando los recursos; se trató de combatir la ineficiencia de la comercialización y el procesamiento de productos agropecuarios, pero al no dirigirse los recursos a sectores menos favorecidos del campo, los objetivos de la política con respecto al sector fracasaron.

En lo que se refiere a "Cambio con equidad", retoma el planteamiento expresado en las cuatro estrategias rompiendo con la continuidad que se venía dando en los anteriores planes, considerando necesario incrementar la productividad agrícola y ganadera, pero al no aprovechar los recursos en forma intensiva, se entorpece el desarrollo del sector y sobre todo incide en el nivel de vida de los trabajadores del agro al igual que los anteriores planes. La obtención de créditos se dificulta para los campesinos de bajos recursos debido a las garantías exigidas para su concesión manifestándose dicho fenómeno en un empobrecimiento mayor de dichos campesinos con respecto a lo que pueden obtener los créditos, en términos generales los cuatro planes no mencionan el problema de la tenencia de la tierra; lo que impide una mayor racionalización de la misma de otro lado uno de los problemas que dificultan el desarrollo del campo, es el analfabetismo, el índice de mortalidad en la población rural y el desequilibrio existente entre grandes productores que poseen altos capitales que les permite obtener alta tecnología, en comparación a pequeños productores que no poseen mucha ventaja, de otra parte falta de continuidad de la política

agraria en los planes, estanca la evaluación que se ha obtenido en un determinado período entorpeciendo el desarrollo equilibrado del sector.

## 2. OBJETIVO

### 2.1. OBJETIVO GENERAL

Analizar la forma como los últimos planes de desarrollo (1970-1985) han enfocado el problema agropecuario colombiano y evaluar los resultados obtenidos en el sector.

### 2.2. OBJETIVOS ESPECIFICOS

1. Examinar las políticas de los planes de desarrollo hacia el sector agropecuario y su concordancia con la realidad del sector.
2. Señalar hacia cuales subsectores específicos se han encaminado los esfuerzos de cada uno de los planes de desarrollo.
3. Resaltar la continuidad o discontinuidad de las políticas agrarias y las formas como afectan el desarrollo del sector.
4. Analizar el problema de la tenencia de la tierra y su contribución al atraso del sector agropecuario.

5. Determinar la importancia del avance tecnológico en el sector agropecuario y su contribución al desarrollo del mismo.
6. Establecer si la política de diversificación de la producción y exportación agropecuaria han sido lo suficiente adecuadas y si responden a las características del sector.
7. Examinar la contribución de los planes de desarrollo al mejoramiento del nivel de vida de la población campesina.
8. Medir la participación del sector agropecuario en la producción bruta nacional.
9. Poner de presente la coherencia o incoherencia de las políticas agrarias y la realidad económica y social del país.

### 3. JUSTIFICACION E IMPORTANCIA

#### 3.1. TEORICA

El sector agropecuario es de vital importancia dentro del contexto de la economía nacional. Históricamente su evolución así lo ha demostrado, de ahí que es justificable realizar un análisis de su evolución en las últimas décadas y sobre todo, la forma como cada plan de desarrollo del 70 al 85, lo han tenido en cuenta y cual ha sido su aporte para garantizar un desarrollo del mismo, ya que el sector no solamen-

te se surte al mercado nacional sino que exporta el excedente a la vez de su dinámica depende del sector industrial, ya que el sector agropecuario es un abastecedor de materias primas; para el secundario y demás, de ahí que un país pobre como el nuestro; el sector está llamado a ser el motor que impulse el desarrollo del país en el futuro aunque dentro de la evolución del sector ha habido un desarrollo desigual presentándose una acumulación por parte de terratenientes y una pauperización de los trabajadores del agro; de otro lado el sector sigue generando la mayor parte de divisas que ingresan al país por concepto de exportación y sobre todo que el sector necesita estímulos por parte del Gobierno para incrementar el coeficiente de exportación y de esa manera contribuir al desarrollo dinámico y de la economía nacional.

### 3.2. PRACTICA

Es justificable porque el sector agropecuario en su evolución siempre ha sido un sector productor de materias primas y alimentos de consumo popular, con excepciones de algunos productos que son exportables como el café, las flores, ganado, etc. Por ello en nuestro análisis queremos mostrar la importancia que los planes de desarrollo del 70 al 85 le han dado de acuerdo a las circunstancias que se deban al momento de los estudios para elaborar cada plan. El estudio nos muestra como de agricultores tradicionales que abastecían nuestro mercado interno pasamos a ser agricultores comerciales, abastecedores del mercado internacional y viceversa, lo que ha contribuido al estanca-

miento o progreso en determinado período, aunque de todas formas el sector en la práctica es el más dinámico de la economía, generando divisas por concepto de exportación de café, banano, flores y otros, los cuales tienen acogida en el mercado internacional; por eso nos proponemos en nuestro análisis comparativo, determinar el grado de importancia que tiene dicho sector en el desarrollo económico y nacional.

#### 4. HIPOTESIS

##### 4.1. HIPOTESIS GENERAL

La marcada desigualdad en el desarrollo de los subsectores que conforman el sector agropecuario se debe a la falta de continuidad y coherencia en la política hacia el sector establecido en los planes de desarrollo.

##### 4.2. HIPOTESIS DE TRABAJO

1. El descenso en el volumen de la producción de un subsector con respecto a otro, se debió quizás a la inadecuada distribución de los recursos productivos, lo cual ocasiona un bajonivel de vida del campesino.

2. Para compensar la caída de los precios en el mercado externo la política de diversificación de las exportaciones de productos agrope-

cuarios de los últimos gobiernos por su incoherencia en algunos casos ha provocado la caída de los precios de oferta del producto.

3. El atraso del sector agropecuario, se debió a la concentración de la tenencia de la tierra y a su mala explotación.

4. El fortalecimiento del subsector comercial se debió al incremento tecnológico en el campo.

5. El desarrollo desigual en el campo se reflejó más, debido a la especialización de la producción para el mercado, ya que llevó a la ruina a unos y a otros hacia la acumulación.

6. El bajo nivel de vida de los trabajadores del agro, se debió a los bajos salarios que reciben éstos por su trabajo.

## 5. OPERACIONALIZACION DE VARIABLES

V. Dependiente	V. Independiente	Especificacion	Indicadores	Cuantificadores
1. Desigualdad en el desarrollo de algunos subsectores del sector primario.	Incoherencia en la políticas hacia el sector agropecuario.	Discontinuidad en las políticas. Concentración de recursos en un subsector. Abandono de otros subsectores.	Análisis de las políticas en los distintos gobiernos. Exámenes de los distintos subsectores. Atraso de los subsectores.	Comparación de los alcances de los políticos. Relación de la tasa de crecimiento de los subsectores. Comparación del crecimiento del subsector con otros.
2. Descenso del volumen de producción de un subsector.	Inadecuada distribución de los recursos productivos.	Orientación de los recursos de capital. Distribución de los recursos hacia el sector comercial y financiero. Condiciones de vida de los campesinos. Ingresos familiares de los campesinos.	Volumen de los recursos de capital destinados a cada subsector. Análisis de la forma de vida de los campesinos. Análisis de los salarios familiares.	Comparación de las cantidades de recursos en cada subsector Relación de la forma de vida de acuerdo a los ingresos.
3. La caída de precios en el mercado externo.	Incoherente política de diversificación de exportación. Exceso de oferta del producto al mercado externo. Competencia en el mercado internacional.	Tratamiento de los CAT. Análisis de las políticas de comercio exterior. Comportamiento de la producción.	Mecanismos empleados en los CAT. Análisis del comportamiento de la balanza comercial. Examen de la producción hacia el mercado externo.	Resultados numéricos en pesos o en dólares Relación porcentual de la oferta de productos al exterior.

V. Dependiente	V. Independiente	Especificación	Indicadores	Cuantificadores
4. Atraso del sector agropecuario.	Concentración en la tenencia de la tierra.	Grandes extensiones de tierras en pocos propietarios. Estudio acerca del desaprovechamiento de la explotación de la tierra. Restricciones en los mecanismos de financiación.	Análisis de la monopolización de la tenencia de la tierra. Estudio acerca del desaprovechamiento de la explotación de la tierra.	Comparación entre los propietarios de las tierras y los que no la poseen. Relación de la tierra explotada y la no explotada.
5. Fortalecimiento del subsector comercial.	Incremento tecnológico en el campo.	Progreso en la productividad.	Análisis del grado del subsector comercial con respecto a otros.	Relación de variación de la productividad.
6. Desarrollo desigual en el campo.	Especialización de la producción.	Tecnología utilizada. Clase de productos cultivados.	Examen de la situación de los campesinos. Análisis de los distintos productos cultivados.	Rendimiento por hectárea. Comparación de cultivos y rendimientos.
7. Bajo nivel de vida de los trabajadores del agro.	Los bajos salarios por su trabajo.	Deterioro del nivel de vida de los trabajadores.	Análisis del volumen de salarios que reciben los campesinos.	Comparación del nivel de vida de los trabajadores.

## 6. MARCO TEORICO

Las

Las políticas agropecuarias en los últimos planes de desarrollo, presentan grandes diferencias y discontinuidad de acuerdo con la concepción teórica por la cual se inclinan, quienes elaboran un determinado plan; este fenómeno lo podemos observar desde los planes decenales hasta el último plan llamado "Cambio con equidad". Es el caso de los decenales en los cuales el enfoque hacia el sector agropecuario se basa en la implantación de la Reforma Agraria como bastón para el desarrollo económico y social del campo, teniendo en cuenta los postulados cepalinos de ese momento como forma de salir del atraso económico del sector. En cuanto a la formulación del plan de las "Cuatro estrategias" en lo que tiene que ver con el sector agropecuario se plantea la necesidad de incrementar la productividad mediante un aumento tecnológico en el campo, basándose en un mayor desarrollo del subsector comercial, dándole prelación a la productividad que al problema de la tenencia de tierra ya que se considera en dicho plan que este recurso es el que menos tiene valor, en cambio el proteccionismo se hace más agresivo. En lo referente al plan "Para cerrar la brecha" plantea que el sector en su desarrollo necesita condicionarse al mercado de acuerdo al juego de la oferta y la demanda demostrando las medidas proteccionistas, las cuales considera nocivas para la evolución eficiente del mismo e impulsar un desarrollo a través del subsector tradicional con el fin de favorecer a pequeños productores a quienes sus recursos no le permiten amoldarse al desarrollo tecnológico de maquinarias pesadas la cual resulta demasiado costoso para ellos.

En lo referente a los postulados PLAN DE INTEGRACION NACIONAL (PIN), con respecto al sector agropecuario, encontramos que es fundamental para los elaboradores del plan, enseñar una política dirigida a dotar de infraestructura como son carreteables y otras obras que faciliten una mejor comercialización de los productos, todo esto teniendo en cuenta el DRI y el plan como forma de lograr un mejor desarrollo del sector, lo contrario de esta política lo observamos en el actual plan "Cambio con equidad", que considera fundamental el incremento de la productividad mediante un desarrollo tecnológico mayor, al igual que las "Cuatro estrategias", lo que en vez de favorecer a los productos del agro en el mercado internacional lo desmejora lógicamente cabe señalar, que si bien es cierto que los planes de desarrollo presentan ciertas diferencias en su concepción doctrinal, también es cierto que en su análisis sobre la tenencia de la tierra, ninguno de los cuatro últimos planes se han ocupado de plantear una Reforma Agraria democrática que genere prosperidad no sólo a los campesinos sino que incida en el desarrollo de los demás sectores.

Sobre la evaluación del capitalismo, Kalmanovitz comenta: "Con la consolidación del capitalismo en la agricultura en las regiones de exportación aunque no se han generalizado hoy día, presentando grandes extensiones de tierra en descanso de los terratenientes, originando el problema agrario creando contradictoriamente las condiciones ocurridas que favorecían la nivelación de los arrendatarios y los indicios a levantar sus demandas políticas y económicas; libertad personal (contra las rentas de trabajo, endeudamiento arbitrario, ventas

forzadas, por plena movilidad personal y derechos de propiedad sobre la tierra para todos), pagos de salarios plenos, como lo hacían las actividades capitalistas, libertad de cultivo y de mercado o cuando estaban más radicalizados, por derecho de propiedad sobre las parcelas dadas en arrendamiento."<sup>(1)</sup>

Lo que muestra que, a pesar del desarrollo capitalista en el agro, la desigualdad en dicha evolución refleja grandes extensiones de tierra en poder de terratenientes, en contraste con un gran número de trabajadores del campo, cesantes por carencia de tierra para cultivar lo que viene a incrementar el problema agrario, dando pie a que los arrendatarios levantaran sus demandas políticas y económicas en contra de los bajos salarios, el endeudamiento arbitrario.

A la vez que solicitaban mayor libertad tanto de cultivo como de mercado y por los derechos de propiedad sobre las parcelas dadas en arriendo.

De otro lado, en Colombia se implanta la teoría de la Escuela Cepalina sobre el crecimiento hacia dentro; al respecto anota Kalmanovitz: "Retomando los postulados de los Keynesianos, como fueron la restricción de importaciones (licencia), control de cambios (ventas forzadas de divisas a la Banca Central), devolución cambiaria (que resarcía en

---

(1) KALMANOVITZ, Salomón. El Desarrollo Tardío del Capitalismo. Ed. Siglo XXI. Universidad Nacional. Bogotá, pág. 75.

buenas medidas los ingresos de los exportadores y compra de excedentes de exportación y por medio del gasto público deficitario estas medidas no encontraron oposición en los terratenientes, ni los industriales, ya que ambos se beneficiaron de ellos)". (2)

Lo anterior refleja que los postulados de los Keynesianos impuestos en los países latinoamericanos por medio de la CEPAL en el caso de Colombia de crecimiento hacia dentro, sólo benefició a terratenientes e industriales, a través del proteccionismo gozaban de mayor libertad para sus beneficios mientras que a los campesinos productores no les favoreció en nada ya que estaban en desigualdad de condiciones.

En lo que se refiere a una especialización de la producción dirigida hacia el mercado, Kalmanovitz hace la siguiente observación:

"La especialización de la producción para el mercado llevará a unos hacia la acumulación y otros hacia la ruina ya que el auge exportador con marcado desequilibrio en el mercado de fuerza de trabajo libre donde la demanda que proviene de la acumulación privada y la construcción de una infraestructura para el desarrollo del capital son mayores que la población activa libre de medios de producción". (3)

---

(2) OPCIT, pág.

(3) OPCIT, pág.

A las claras observamos que una estrategia de especialización de la producción hacia el mercado beneficiará a aquellos que poseen mayor capital, mejor infraestructura técnica para competir en el mercado, que aquellos que no tienen medios de producción suficiente como para competir lo que necesariamente terminaría llevándolos a la ruina.

En lo que concierne a los salarios en el sector agropecuario, Kalmanovitz señala: "Los salarios históricamente han sido bajos, muy a pesar de que algunas regiones el desarrollo de la agricultura comercial (provee la mayor parte de la materia prima industrial), como las exportaciones aún donde la ganadería se desenvuelve bajo el control de los herederos semif feudales o los cultivos son productos aleatorios de la economía campesina y aún se dan formas de producción como la aparcería y los inquilinatos, la productividad es baja, la oferta y los precios agrícolas son extremadamente variables y en la mayor parte de las ocasiones, su ritmo de producción queda desbordado por la demanda". (4)

Lo anterior demuestra por qué a través de la historia el nivel de vida de los campesinos ha sido bajo, ya que los salarios que reciben y acumulan los terratenientes incluso dándose una demanda por los productos.

---

(4) OPCIT, pág.

## 6.1. MARCO HISTORICO

El sector agropecuario presenta grandes peculiaridades en su evolución a través de la historia la que ha sido el sector vital de la economía porque genera no sólo las materias primas para otro sector, sino alimentos para toda la población en la década del 50 el sector sufrió estancamiento debido a la violencia que azotó a las regiones rurales lo que ocasionó una fuerte migración del campo a la ciudad, pero superada esta etapa, encontramos una monopolización de las tierras por parte de latifundistas pero hasta 1970 se sigue produciendo para el mercado interno y solamente el café se producía para la exportación, pero a partir de esa época, se fortalece la agricultura comercial, exportando banano, flores, algodón y otros productos menores, pero éstos de acuerdo a las políticas diseñadas en los planes de desarrollo del 70 al 86, han tenido un comportamiento variable de acuerdo a la concepción de los elaboradores del plan, unas veces se ha incrementado la exportación de estos productos y en ocasiones han sufrido una fuerte baja.

## 6.2. MARCO CONCEPTUAL

**APARCERIA:** Es una especie de contrato de arrendamiento con pago en especie, una de las formas más de explotación de los arrendatarios por los terratenientes.

**ACUMULACION:** Es la adquisición durante un período contable de activos

fijos; existencia de bienes, no duraderos, tierras, terrenos, etc.

**DIVERSIFICACION:** Ocurre cuando se emprende la producción de otro cultivo sin interrumpir la producción de los ya existentes.

**PROTECCIONISMO:** Política dirigida a defender la producción nacional y controlar las salidas dedivisas.

**DRI:** Desarrollo Rural Integrado. Programa diseñado durante la presidencia de Alfonso López Michelsen, con el fin de beneficiar el 50% de la población.

**PAN:** Programa de Alimentación y Nutrición complemento del anterior.

## 7. DELIMITACION

**EN TIEMPO:** La investigación está comprendida entre el período que va de 1970 hasta 1980.

**EN ESPACIO:** Se enmarca en el territorio colombiano.

**EN CONTENIDO:** La investigación está basada en un análisis comparativo de los planes de desarrollo en lo que respecta a sus políticas hacia el sector agropecuario y la evolución del mismo durante dicho período y el desarrollo de cada subsector que lo conforma.

## 8. METODOLOGIA

### 8.1. TIPO DE ESTUDIO

Analítico porque examina la eficiencia o deficiencia del desarrollo del sector agropecuario en los planes de desarrollo que son objetos de estudio desde un punto de vista crítico.

### 8.2. METODO

Histórico-Estructural, porque se parte del pasado como referencia para el análisis en el presente teniendo en cuenta el funcionamiento que en cada plan ha tenido el sector agropecuario hasta el plan Cambio con equidad.

### 8.3. TECNICA

Documental, basada en una investigación cuya fuente es secundaria ya que se utiliza (periódicos, revistas, conferencias, libros, etc.).

## 1. POLITICAS HACIA EL SECTOR AGROPECUARIO DE LOS PLANES DE DESARROLLO

### 1.1. PLAN LAS CUATRO ESTRATEGIAS

Durante la Administración Pastrana Borrero, la política hacia el sector se orientaba a transferir gentes de la agricultura al sector construcción planteando lograr una mejor agricultura a costo del deterioro urbano. 7

Para llevar a cabo lo anterior el plan diseña una serie de políticas como son: La redistribución de la tierra y particularmente las tierras adecuadas para explotaciones productivas, es el medio más inmediato y eficaz, no sólo de incrementar los ingresos de los campesinos pobres o marginados y la demanda efectiva del país sino de servir de punto de partida y de apoyo para un desarrollo de la comunidad rural a niveles superiores de eficiencia económica y de participación social en la vida nacional; en cuanto a la política productiva las Cuatro Estrategias buscan el aumento máximo de la productividad tanto en la agricultura como en la ganadería, al mismo tiempo este objetivo primordial supone la distribución de los recursos productivos y del ingreso, el aumento del empleo productivo y el incremento de la pro-

ducción y de las exportaciones.

El incremento de la productividad permitirá aumentar considerablemente la producción para satisfacer la demanda interna de alimentos y materia prima para la industria en lo que se refiere a la especialización. El plan exige una acción coordinada para lograr el máximo aprovechamiento de los recursos; para tal efecto se ha definido como criterio fundamental la especialización de las entidades responsables del manejo de cada uno de los instrumentos de política, debe reconocerse que este proceso debe ser paulatino de acuerdo con la naturaleza de los programas para finalmente llegar a la ejecución de proyectos de desarrollo agropecuario; por ello cada organismo tiene fijada una responsabilidad dentro de un objetivo común, cual es, el empleo y el ingreso del agricultor. Este proceso se iniciará cuanto antes, utilizando para ello los análisis que se efectúan para la preparación del plan de inversiones; por ello los organismos encargados de este campo, trabajarán arduamente y coordinando con las entidades privadas. De otro lado, el país posee un inventario ganadero de mucha consideración pero de una productividad muy baja, la cual incide en la reducida tasa de extracción calculada en un 12% anual.

De otra parte, el plan contempla un incremento de las exportaciones de productos provenientes del sector agropecuario sobre todo aquellos que generan excedentes exportables.

En cuanto a la estabilización del precio de los insumos, las Cuatro

Estrategias implementarán una serie de medidas orientadas a fomentar industrias menores:

1. Créditos a mediano y largo plazo.
2. Incremento de la producción y estabilización de los precios de los insumos esenciales para la producción de concentrados a saber: Maíz amarillo, sorgo, torta de oleaginosas, etc.

El maíz, dada la existencia de diversos mercados con amplias perspectivas para Colombia entre las cuales se destacan las del Pacto Andino, se plantea racionalizar la producción, campaña a través del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA); la seguridad de adquisición de maíz, lo mismo con el algodón, azúcar, banano, frijol, arroz.

Debido a todo lo anterior el plan considera que la precaria situación de la agricultura se debe a la no modificación de la propiedad en la tenencia de la tierra y por otro lado sostiene que el minifundio es una unidad de explotación antieconómica, para corregir estas fallas, el plan plantea la capitalización del sector agrario, incremenando el acervo de capital, acompañado de la utilización de insumos, tales como abonos y fungicidas si se pretende mejorar el rendimiento; para todo esto se pretende elaborar un programa de desarrollo especial ya que el desarrollo agrario está estrechamente ligado al crecimiento de las ciudades, teniendo en cuenta la cercanía de los mercados, dando esto como resultado que el transporte sea el factor determinante de la diversificación de la agricultura.

De todo lo anterior encontramos que durante las Cuatro Estrategias de 1971 a 1974, el Producto Interno Bruto (P.I.B.) del sector agropecuario creció a una tasa anual de 3.3%, además contribuyó con cerca del 30% a la formación del producto interno bruto con el 75% de la generación total de divisas y con algo más del 50% de la materia prima utilizada por la industria, pero la concentración de la tierra, del ingreso y de los recursos financieros al seguir persistiendo estos fenómenos, los resultados no podían ser halagadores.

De otro lado al querer incrementar la productividad agropecuaria a través de mayor tecnología tratando de lograr emplear menos trabajadores en la producción agropecuaria y el excedente, convertirlos en empleados <sup>b</sup>urganos, ya que como complemento del objetivo fundamental en dicha política, estaba el aumento sustancial del ingreso per-cápita del sector rural; para ello se considera esencial un cambio inducido en la composición de la demanda y del producto global que llegó a constituir en la operación Colombia un elemento imprescindible no sólo para alcanzar los objetivos de la política agraria, sino los demás objetivos del plan; de ahí que todo lo anterior sirva de base para impulsar un desarrollo mayor del subsector comercial, dejando a un lado el desarrollo que le venían dando los anteriores planes decenales, al subsector tradicional pero en un estudio realizado por el Instituto de Estudios Colombianos (I.E.C.) en 1978 para la sociedad de agricultores de Colombia (SAC), mostró que la tasa de crecimiento del P.I.B. agropecuario, es inferior a la global desde 1950 y que este no se explica por limitaciones de recursos a la producción sino por limitacio-

nes de demanda; lo que nos permite señalar que los objetivos de dicha política no fueron logrados en su totalidad, antes por el contrario elevó el precio de los productos en el mercado interno; en cambio en el mercado externo los precios de los productos comerciales bajaron, lo que generó desequilibrio en la balanza de pagos durante esos años se mantuvo un crecimiento del sector agropecuario menos del 2%, lo que viene a confirmar una propensión a la baja de dicho sector. En lo que tiene que ver con la ganadería, siguió predominando la explotación extensiva, lo que en nada contribuyó al incremento de la productividad ganadera.

#### 1.1.1. Discontinuidad en las políticas

Las Cuatro Estrategias rompe con el modelo diseñado para el sector agropecuario que se venía desarrollando en los planes decenales, cuya política era la de fortalecer el desarrollo del subsector tradicional del agro, a través de la implementación de la Reforma Agraria, contrario a ello las Cuatro Estrategias orienta su política hacia el subsector comercial de la agricultura, lo que necesariamente influye negativamente en el desarrollo equilibrado que se debía dar al sector. \*

#### 1.1.2. Concentración de recursos en un subsector

Las Cuatro Estrategias orientan los recursos financieros y de asistencia técnica hacia el subsector comercial de la agricultura sobre todo aquellos productos provenientes del agro que generen excedentes para

la exportación diferentes del café, como son: Bananos, algodón, azúcar, tabaco, madera, etc.

#### 1.1.3. Abandono de otros subsectores

Al orientar los recursos hacia el subsector comercial de la agricultura, las Cuatro Estrategias abandonan a otros subsectores del agro, como son: El subsector tradicional de la agricultura que produce para el mercado interno, perjudicando de esta forma al sector agropecuario, ya que no se presenta una política de desarrollo equilibrado.

#### 1.1.4. Orientación de los recursos de capital

En el Plan Las Cuatro Estrategias en lo que respecta al sector agropecuario, los recursos de capital fueron orientados hacia el subsector comercial, mediante la obtención de mayor tecnología (máquinas, semillas de buena calidad, insumos mejorados) y lógicamente se abrieron mayores líneas de crédito hacia ese subsector.

#### 1.1.5. Distracción de los recursos hacia el sector comercial y financiero

Al caracterizarse el sector agropecuario por existir un grupo de privilegiados que poseen los recursos suficientes y concentran grandes propiedades de tierras, lo que les permite obtener altos volúmenes de créditos por parte del Estado, los cuales no los invierten en su totalidad en el desarrollo del sector agropecuario, sino que los desvían

hacia sectores diferentes a su destino inicial, sobre todo a partir de la implantación de los UPAC (Unidades de poder adquisitivo constante) durante la vigencia de las Cuatro Estrategias.

#### 1.1.6. Condiciones de vida de los campesinos

En este sentido encontramos dos ejes: Uno económico y otro socio político en el que se resalta el deterioro de las condiciones de vida y participación de las fuerzas trabajadoras del campo, la estrategia del plan no compensa con la respuesta campesina explícita en el auge de sus movilizaciones lo que señala que si no se toman medidas al respecto, la situación del campo seguirá empeorando a paso agigantado.

En 1973 la población rural del país era del 40.7% del total de la población, agotados por flagelos como son la morbilidad, el analfabetismo y bajos ingresos, lo que agudiza su mala situación.

#### 1.2. PLAN PARA CERRA LA BRECHA

De la Administración López Michelsen, en lo que tiene que ver con el sector agropecuario, su política hacia el mismo, la orienta prioritariamente a estimular la agricultura tradicional sin desestimar a la agricultura comercial.

Al sector tradicional se encamina sobretodo el programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI), que prevee asistencia técnica, crédito, acceso a insumos, mercadeo e infraestructura para agricultores minifundistas

en cinco áreas y 22 municipios del país, con un costo total cercano a los once mil millones de pesos. El programa busca elevar la productividad agrícola para mejorar el ingreso del agricultor tradicional y generar excedentes de alimentos con destino al Programa de Alimentación y Nutrición (PAN), pero referente a la importancia y costo del DRI vale la pena señalar lo siguiente:

No se hacen explícitos los criterios en la selección de municipios a ser beneficiados; son éstos las áreas de minifundio efectivamente más necesitados.

El documento no explica detalladamente el mecanismo de "coordinación" entre las varias entidades estatales que participarán en el DRI, aspecto este de importancia crítica en razón de los tradicionales conflictos de poder entre agencias.

El plan no analiza rigurosamente la relación comparativa costo-beneficio social del programa frente a otras modalidades posibles de acción gubernamental. Cabe preguntar específicamente si el DRI constituye la herramienta más adecuada para generar empleo, objetivo fundamental del plan, o si la inversión en minifundio es la forma más eficiente de elevar la producción agrícola, también se orientan al sector tradicional los programas de Reforma Agraria, aunque el documento es bastante tímido a este respecto; se da prioridad a la adquisición y expropiación de tierras inadecuadamente explotadas, sin anunciar ni los montos de financiamiento ni las zonas donde se establecerán los pro-

gramas en cuanto a la agricultura comercial. "Para cerrar la brecha" estipula un papel específico para este subsector, orientándose la producción de algunos alimentos incluidos dentro del PAN y aumentar el volumen de exportación agrícola; para lograr estos fines, el Gobierno dispone de algunos incentivos especiales. Para tal efecto se concede prioridad en el otorgamiento de crédito a cultivos tales como arroz, soya, sorgo o trigo y a la explotación lechera.

Todo ello a través del programa área nueva, se garantizará al inversionista que adecúe tierras a un costo no inferior al 300 por ciento del valor catastral, libertad de exportación por un período fijo.

Mediante la implementación de los puntos anteriores se buscaba elevar el grado de nutrición de la población colombiana basados en el DRI. Se impulsarían once alimentos considerados como básicos para la alimentación, todo ello mediante el PAN. En síntesis en este aspecto la estrategia del plan no dió los resultados esperados ya que estos son de largo plazo y son muy difíciles de evaluar y quedará a merced de los nuevos gobiernos venideros.

#### 1.2.1. DISCONTINUIDAD EN LAS POLITICAS

El plan Para cerra la brecha en lo que tiene que ver con su política hacia el sector agropecuario, rompe con el modelo diseñado por las Cuatro Estrategias, ya que en el plan de López se trata de fortalecer al subsector tradicional de la agricultura mediante créditos, asisten-

cia y ayuda técnica sobre todo a pequeños campesinos, dejando de lado un poco el impulso a la agricultura comercial.

#### 1.2.2. Concentración de recursos en un subsector

Para cerrar la brecha orienta los recursos hacia el subsector tradicional de la agricultura, considera el plan que es necesario rescatar el mercado interno y de paso beneficiar a los campesinos más pobres del sector rural; para ello se creó el programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI), el cual se encargará de prestar servicio de asistencia y ayuda técnica para que el campesinado menos favorecido reciba una buena asesoría que redunde en beneficio de la población colombiana.

#### 1.2.3. Abandono de otros subsectores

Al concentrar el plan para cerrar la brecha en un subsector, como en el caso del tradicional de la agricultura, deja de lado al subsector comercial, a laganadería y otros que conforman el sector agropecuario trayendo consigo dicha política un desequilibrio en el desarrollo del agro, reflejándose en un estancamiento en la producción y menor productividad.

De otro lado el objetivo de favorecer al 50% más pobre de la población rural colombiana, se vieron obstaculizados porque al estar basado el plan en un modelo de apertura y dadas las ventajas comparativas

de otros países con respecto al nuestro, se dió una penetración de productos agropecuarios a nuestros mercados a través de las fronteras a un menor precio, lo que necesariamente influyó para que los objetivos esenciales de la política agropecuaria del plan no se logaran a cabalidad; de otro lado el crecimiento del P.I.B. agropecuario en ese período creció 0.7 veces menos que el P.I.B. global, lo que demarca un retroceso del desarrollo del sector.

#### 1.2.4. Orientación de los recursos de capital

El plan para cerrar la brecha orienta los recursos de capital hacia el subsector tradicional mediante la inversión otorgada al DRI y al PAN; esto consiste en créditos, desarrollo infraestructural, sobre todo tratando de aumentar la producción doméstica.

#### 1.2.5. Distracción de los recursos hacia el sector comercial y financiero

Al seguir presentándose una masa deprivilegiados en el sector agropecuario, los cuales siguen obteniendo los créditos, los que solicitan para desarrollar el sector, pero de la misma forma se desvían los recursos hacia el sector financiero o comercial, estimulados por los UPAC lo que genera estancamiento en la producción.

#### 1.2.6. Condiciones de vida de los campesinos

Durante el plan para cerrar la brecha el nivel de vida de los campesi-

nos siguió padeciendo los males o flagelos que le son ya característicos, como son analfabetismo, insalubridad, a pesar de que se implantaba el DRI como programa redentor de ese sector y la población rural siguió disminuyendo; de otro lado los bajos ingresos determinaban una mala situación en el campo.

### 1.3. PLAN DE INTEGRACION NACIONAL

Para lograr el objetivo fundamental de poner al sector agropecuario en condiciones de aprovechar oportunidades de desarrollo y lograr de esa manera que se haga efectiva su contribución, al aceleramiento y mejorar el nivel de vida de la población colombiana, se ha diseñado una estrategia que comprende los siguientes elementos:

1. Incrementar de manera sustancial la productividad de todos los recursos empleados en el sector rural, de tal manera que el país pueda contar con una fuente permanente de crecimiento de la producción de los alimentos y materias primas agropecuarias.
2. Aumentar la eficiencia y la competencia del sistema de comercialización de los alimentos para lograr una disminución en la cantidad de recursos reales empleados en el proceso, así como la creación de un verdadero mercado nacional de productos agropecuarios.
3. Desarrollar las potencialidades agroindustriales del país en forma tal que no solamente se asegure una demanda estable para los productos

agropecuarios sino que, además se estimule la adopción de innovaciones tecnológicas, la creación de empleo en las zonas rurales y la generación de divisas.

4. Diseñar una política de comercio exterior para aprovechar al máximo las oportunidades que ofrece el mercado internacional de productos e insumos agropecuarios.

Para efectuar la estrategia general es necesario definir políticas específicas y adelantar programas de inversión que den por resultado un cambio en las condiciones que en el pasado han determinado un desaprovechamiento de las oportunidades de crecimiento del sector agropecuario y del sistema de alimentos.

Lo anterior tiene que ver con la provisión de tecnología e infraestructura física y comercial mediante inversiones públicas en investigación y extensión, vías, adecuación de tierras y almacenamiento; otras tienen que ver con política general, de incentivos, créditos, precios y comercio exterior dentro de la cual se desarrollará la iniciativa privada. Dichos conjuntos de políticas y estrategias buscan contribuir directamente a mejorar el bienestar social, el ingreso y las oportunidades de desarrollo de los pequeños campesinos; para ello la política sectorial tiene sus componentes como son:

A. Investigación agropecuaria. Se tiene en cuenta que el principal instrumento para concretar el incremento de la productividad es el

cambio tecnológico, pero desde hace muchos años fueron creados los mecanismos que no han funcionado en forma satisfactoria; para corregir estas fallas se adoptaron las siguientes medidas:

- a. Creación de un consejo nacional de investigación y transferencia de tecnología para el sector adscrito al Ministerio de Agricultura; dicho consejo fijará políticas de investigación y extensión agropecuaria a mediano y largo plazo; lo mismo que evaluará los proyectos presentados.
- b. Establecimiento de un fondo nacional de investigaciones agropecuarias y de recursos naturales renovables como mecanismo financiero que permita el flujo y manejo de recursos para el financiamiento de actividades prioritarias señaladas por el consejo nacional de investigaciones y transferencia de tecnología.

Lógicamente el ICA continuará siendo el principal ejecutor de las políticas de investigación, transferencia de tecnología y educación técnica en el sector agropecuario procurando en el futuro simplificar y descentralizar su estructura institucional.

B. Adecuación de tierras. Las obras de adecuación de tierras brindan grandes oportunidades para incrementar la productividad del suelo y para el empleo eficiente del trabajo rural. Por otra parte el tamaño de las inversiones requeridas y la característica peculiar de los proyectos de adecuación de tierras de generar beneficios y costos,

que recaen en buena parte sobre personas distintas a las directamente afectadas, hacen indispensable la intervención directa del estado en la organización e incluso en la ejecución de las actividades de inversión en esa área.

C. Política de crédito. El objetivo fundamental de la política de crédito agropecuario será la creación de condiciones que permitan lograr un aumento sostenido de los recursos rediticios para el sector en forma compatible con el manejo económico global, para procurar que los fondos que se destienen a la agricultura y ganadería comercial sean obtenidos en su mayor parte en el mercado de capitales, en cuanto a los pequeños agricultores se les podría garantizar tasas de interés moderadas aunque sin subsidiarlas excesivamente, mediante una mezcla adecuada de fondos.

D. Política de comercialización. El proceso de modernización del sector agropecuario y el flujo de la fuerza de trabajo hacia otros sectores son fenómenos que han permitido incorporar el sistema de alimentos a la economía de mercado. Sin embargo, la coordinación económica entre producción y consumo es aún deficiente, circunstancia que dificultará el desarrollo agropecuario y agroindustrial, pero en cuya corrección ofrece oportunidades para acelerar el crecimiento con esta estrategia se busca mejorar la eficiencia y competencia del comercio y hacer más operativa la coordinación del sistema de mercadeo, de suerte que se puedan reducir sus márgenes y riesgos. Para lograr este propósito se establecerá un programa de centros regionales de acopio,

se apoyará la construcción de centrales de abastos, se fomentará la organización de cadenas cooperativas voluntarias y de franquicias, se ampliará la red de silos, bodegas y tratamiento de granos.

E. Agroindustrial. En Colombia el desarrollo de agroindustriales ha contribuido favorablemente a la modernización del sistema de alimentos al aumentar la demanda por productos de origen agropecuario y desarrollar modernos sistemas de distribución de alimentos procesados. La estrategia de desarrollo agroindustrial busca impulsar la producción de estos alimentos, aumentar las exportaciones de productos agroindustriales, estimular la producción de materias primas agropecuarias, descentralizar la generación de empleo y mejorar la eficiencia y la coordinación del sistema de mercadeo de alimentos. Para el logro de estos objetivos se adoptarán las siguientes medidas:

- a. Realización de inversiones públicas y fomento de inversiones privadas.
- b. Canalización de recursos de cooperación técnica.
- c. Constitución del fondo de estudios de prefactibilidad agroindustrial; este fondo estará integrado por el IFI, Cofiagro, Fedecafé, Audi, Proexpo y Ministerio de Agricultura.
- d. Canalización de recursos de crédito frecuente en el otorgamiento de licencias globales.

F. Política de precios y comercio exterior. El objetivo de la política de precios y comercio exterior en el sector agropecuario es proporcionar incentivos suficientes para lograr una oferta creciente de alimentos en el largo plazo en forma compatible con la defensa de los intereses que no se establezcan controles de precios para los productos agropecuarios, el sector debe contar con una estructura arancelaria y un régimen de importaciones.

G. Política para pequeños productores. En Colombia las pequeñas explotaciones concentran gran parte de la población rural y hacen una contribución importante a la producción de alimentos de consumo masivo y a la generación de empleo. La política para este tipo de productores es buscar el incremento de su productividad, el aumento de su ingreso real y el mejoramiento de su nivel de vida; el principal instrumento para lograr dicho objetivo es el DRI.

H. Costo y financiación. El costo total del programa de inversiones para el sector (incluyendo el componente de recursos naturales) durante el período 1979-1982 alcanzará 40.927 millones de pesos. De este monto 17.103 millones provendrán de presupuesto nacional, 9.402 millones de crédito externo, 5.465 millones de recursos propios de las entidades descentralizadas adscritas al Ministerio de Agricultura y 8.956 millones de otras fuentes tales como Caja Agraria, IFI, IDEMA (ver cuadro anexo).

### 1.3.1. DISCONTINUIDAD EN LAS POLITICAS

El Plan de Integración Nacional retoma e impulsamuchas de las políticas diseñadas por el plan para cerrar la brecha en lo que respecta a la política agropecuaria, pero en otra forma. Lo que si estuvo bastante claro, fue su rompimiento con el modelo implantado por las Cuatro Estrategias.

### 1.3.2. Concentración de recursos en un subsector

Al igual que el plan para cerrar la brecha, el plan de integración nacional (PIN) en su política agropecuaria, orienta los recursos con mayor énfasis en el subsector tradicional, sobre todo a través del Desarrollo Rural Integrado; con esto se pretendía rescatar el mercado interno a precios bajos, teniendo en cuenta el desarrollo infraestructural.

### 1.3.3. Abandono de otros subsectores

Al igual que el plan anterior, el PIN al concentrar los recursos en un determinado subsector del sector agropecuario, desestimula a otros subsectores como son: El subsector comercial y el ganadero, al producirse este fenómeno, trae como consecuencia estancamiento del sector.

#### 1.3.4. Orientación de los recursos de capital

El plan de integración nacional en su política crediticia hacia el sector agropecuario la centra en el subsector tradicional de la agricultura a través del DRI, Caja Agraria y otros, pero de todas formas los créditos se otorgan de acuerdo a garantías que al ser onerosas, los campesinos que sólo poseen su fuerza de trabajo, se ven imposibilitados para obtenerlo.

#### 1.3.5. Distracción de los recursos hacia el sector comercial y financiero

Al igual que los anteriores planes, el PIN no diseña unas medidas que contraresten los desvíos de recursos de créditos hacia otros sectores diferentes a su destino inicial; en este sentido la producción en el agro se ve mermada, mientras que un grupo de personas privilegiadas se enriquecen a costa del sacrificio y pobreza de muchos campesinos.

#### 1.3.6. Condiciones de vida de los campesinos

El campo colombiano albergaba hacia 1981 el 35% de la población del país, estimada en 28'086.524 personas, proporción que ha venido descendiendo, pues en 1973 era del 40.7%; durante la vigencia del plan las condiciones de vida de los campesinos siguió empeorando como lo demuestran las cifras anteriores, sobre todo que en 1981 el promedio de desempleo rural era del 6.4% afectando al 16.7% de las mujeres campesinas y al 3.6% de los hombres, lo que genera problemas de salud,

educación y servicios básicos tan agudos que han llegado en algunos casos como el de la nutrición a revertir la tendencia histórica al mejoramiento y a distanciarse de los niveles urbanos. Aún en 1980 morirían 60 de cada mil niños nacidos en áreas urbanas, pero en las zonas rurales en 1982 mueren 80 niños de cada mil; la desnutrición golpea fuertemente a niños y adultos, lo que nos muestra a las claras que las condiciones de vida de los campesinos no son las mejores.

FUENTE: Carlos Salgado CINEP.

Este plan prosigue la línea de conducta del plan para cerrar la brecha en lo que tiene que ver con impulsar el desarrollo del subsector tradicional pero para el logro de dicho objetivo se implementaron las medidas de política anteriormente señaladas; en efecto se alcanzó a construir una serie de carreteras, caminos y electrificación rural pero no se tocó de fondo el problema de la tierra y su tenencia, al igual que los anteriores dos planes de desarrollo. Pero al seguir el modelo de apertura muchos productos tradicionales fueron desalojados del mercado por productos extranjeros a menor precio, esto ocasionó desequilibrios en el desarrollo del sector y por otra parte el crecimiento del P.I.B. agropecuario se mantuvo constante en aproximadamente 0.7 veces menos que el P.I.B. global.

#### 1.4. PLAN CAMBIO CON EQUIDAD

Para alcanzar un incremento en la productividad del sector, se adoptarán políticas tendientes a aumentar la producción global, reducir los

costos relativos globales y dinamizar la demanda global. Ahora bien, las medidas serán trazadas u orientadas acorde a las prioridades de las áreas geográficas donde se apliquen teniendo en cuenta las características de la región y las mismas tienen dimensiones de corto como de largo plazo. A corto plazo, es urgente lograr aumentos de producción y productividad mediante la reducción del costo de los insumos, la transferencia tecnológica en aquellos sectores donde existe una oferta adecuada de conocimientos y la ampliación del crédito de fomento en un horizonte más largo, la reducción de costos y aumento de producción requiere la aplicación de instrumentos de política destinado a incrementar la productividad agrícola y ganadera, a expandir el área en explotación sin deteriorar de los recursos naturales, a mejorar la eficiencia en la comercialización y agroindustria, a promover el bienestar campesino y lograr una acción de apoyo eficaz por parte de las entidades del sector, aumentar los créditos de Proexpo y lograr una estructura y régimen de importación que le otorguen una adecuada protección al sector en la aplicación de las políticas enunciadas se otorgará prioridad a aquellos cultivos, especies y regiones que hacen un mayor aporte a los objetivos del desarrollo económico social.

La estrategia de desarrollo sectorial está dirigida a acelerar los aumentos en productividad y crear las bases de un crecimiento autosostenido mediante el impulso a la investigación y transferencia de tecnología, la educación de tierras y la utilización de insumos agropecuarios, aumentando el presupuesto del ICA. Para el cambio tecno-

lógico en cuanto a la adecuación de tierras (irrigación, drenaje y control de inundaciones), aprovechando los distritos de riego; en esto intervendrá el Himat, el Inderena y las Corporaciones de desarrollo regional, en cuanto al uso de las tierras agropecuarias. La ampliación del área bajo explotación agrícola y ganadera y la reducción de los altos costos de la tierra, son elementos fundamentales de la estrategia para aumentar el abastecimiento de alimentos, mejorar el ingreso y el empleo rural. Por otro lado, dentro de la canasta de alimentos de la población colombiana, los gastos en productos de origen animal (carne, lácteos, huevos), representan un poco más de la tercera parte. De otra parte, la producción pecuaria aporta entre el 35% y el 40% del P.I.B. agropecuario. Por otra el gobierno hasta el final de su período por intermedio del Ministerio de Defensa continuará programando y ejecutando una serie de medidas para dotar a las fuerzas armadas de una mejor estructura técnica y táctica, reorganizará las brigadas, con el fin de garantizar la preservación del orden público. Estas medidas buscan devolver la seguridad a los campos. Se seguirá apoyando el convenio lechero, ya que el resurgimiento de la producción lechera durante los últimos tres años se atribuye en gran parte a las medidas adoptadas en el marco de este convenio.

La acción del gobierno en el área de la producción avícola se concentrará en garantizar la estabilidad de los precios de los alimentos concentrados y su abastecimiento a nivel nacional para tal efecto, se apoyará el sector con crédito de fomento (FFAP y bonos de prendas). Para aprovechar los recursos naturales, teniendo en cuenta su impor-

tancia desde el punto de vista del desarrollo económico y sus características especiales como elemento integrante del medio ambiente; además se implantará sistemas de monitoreo, control, vigilancia y aprovechamiento, que conduzca a la preservación del patrimonio forestal existente e induzcan su correcto manejo y ordenación.

La comercialización por sus altos costos, márgenes y riesgos, contribuyen a la formación de precios relativos altos a los consumidores, así como la inestabilidad del abastecimiento de alimentos y materias primas. La estrategia para mejorar la eficiencia comercial y lograr un abastecimiento más racional de alimentos comprenden acciones cuyos efectos son de corto plazo, tales como la creación del Fondo Financiero de Mercadeo y el fortalecimiento del IDEMA y programas que tendrán un impacto a más largo plazo relacionado con la infraestructura vial y comercial y el desarrollo institucional y tecnológico, la agroindustria contemplada en este aporte; se refiere a la actividad de procesamiento de bienes agropecuarios cuyo producto final es un alimento o una materia prima alimentaria, participa con el 30% del P.I.B. total; genera el 24% de la producción y el 15% del empleo del sector manufacturero y más del 60% de sus materias primas son el origen nacional, razón por la cual constituye pieza esencial para la reactivación del sector agropecuario.

Para lograr una agroindustria sólida y competitiva es imprescindible el establecimiento de empresas de alta productividad y nivel tecnológico; la promoción de la agroindustria de mayor escala se enmarcará

dentro de "contratos de desarrollo" que incluya la fijación de precios en función del costo de las materias primas, el aporte a los recursos para investigación, el manejo de las importaciones, el crédito de fomento y el establecimiento de otras obligaciones e incentivos de las partes contratantes. Así las cosas se otorgarán los incentivos tributarios contemplados en la Ley 20 de 1979 a los proyectos integrales de producción de materias primas agropecuarias y su procesamiento, cuando el producto final sea alimentos y se ubiquen fuera de las áreas metropolitanas de Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla.

Las líneas de créditos del IFI y del Banco de la República (FIP y FFI) tendrán tasas de fomento, adecuadas condiciones de pago y un componente de asistencia técnica para la industria alimentaria.

El financiamiento del campo es fundamental para alcanzar los objetivos y metas de reactivación del sector agropecuario se requiere un adecuado flujo de recursos de crédito de fomento, en concordancia con las metas de la política monetaria. Los recursos de crédito (FFAP, Caja Agraria, DRI, Bancos de Fomento, Prodesarrollo, Incora, Fondo Ganadero, Bono de Prenda y Proexpo) que se destinen al fomento de la producción y la comercialización de productos agropecuarios, forestales y pesqueros, se orientan prioritariamente hacia los bienes alimenticios cuya oferta responde a coerto plazo en tal sentido el Ministerio de Agricultura creará un sistema de programación y evaluación de las distintas líneas de crédito para producción y comercialización interna y externa.

En cuanto al comercio exterior tiene importantes implicaciones sobre el crecimiento del sector agropecuario. Los precios internacionales de los productos agrícolas (café, banano, flores, algodón, arroz y azúcar) entraron en un ciclo descendente, particularmente a partir de 1980, si a lo anterior se agrega el aumento relativo de los costos internos, el manejo de la tasa nominal de cambio y la disminución del CAT; se concluye que la tasa efectiva real de cambio declinó en más del 40% entre 1974 y 1981 todo ello se ha reflejado en una significativa disminución de los ingresos de divisas y en un aumento de las importaciones de origen agropecuario.

Para efectuar el sector es necesario establecer un CAT flexible a la manera de un fondo de sustentación para las exportaciones, incrementar el crédito de Proexpo e intensificar sus actividades en materia de evaluación de mercados externos y capacitación empresarial. Esta política será apoyada con mecanismos compensatorios que permitirán aprovechar las oportunidades del mercadeo mundial y contrarrestar los subsidios de otros países para los productos en los cuales Colombia tiene ventajas comparativas: En el caso del café debe destacarse la importancia de las renegociaciones de los convenios internacionales y el apoyo del gobierno con el objeto de asegurar una cuota equitativa para Colombia.

La política de precios para complementar las estrategias orientadas a lograr la reactivación de la actividad productiva a corto plazo, la política de precios tendrá en cuenta la estructura del mercado inter-

no, los niveles de precios internacionales, la competencia por factores de producción y sus sustitución en el consumo industrial, en primer lugar, los productos exportables con baja participación en el consumo interno se mantendrán en libertad de precios, fomentando su competitividad a través de incentivos crediticios y fiscales.

En segundo lugar se ejercerá un control flexible sobre los productos exportables con alta participación en el consumo interno que permita protección al mercado doméstico de las oscilaciones del mercado mundial.

De otro lado, el plan buscaba primordialmente al igual que las Cuatro Estrategias, impulsar el desarrollo del sub sector comercial de la agricultura para lograr mayor producción de alimentos, pero las devaluaciones que se dieron en países vecinos, trajo como consecuencia una mayor penetración de alimentos, de contrabando a un menor precio afectando a los trabajadores y productores del agro nacional; de otro lado lo discriminatorio en la concesión de créditos y lo oneroso de los mismos, generó desequilibrio en el sector y se refleja como el aporte del P.I.B. agropecuario, al global se mantuvo constante con tendencia a la baja durante el período ya que el incremento real del sector fue menor al 2% y por ende se mantuvo en este sentido 0.7 veces menos que el P.I.B. global.

#### 1.4.1. DISCONTINUIDAD EN LAS POLITICAS

Cambio con Equidad rompe con el modelo que se venía dando en los

planes anteriores, en lo que tiene que ver con la política agropecuaria, ya que al igual que las Cuatro Estrategias, Cambio con Equidad orienta su política hacia el subsector comercial de la agricultura; de ahí que se tratará de aumentar la tecnología, mejores insumos y semillas de buena calidad, buscando incrementar la productividad agrícola.

#### 1.4.2. Concentración de recursos en un subsector

Al presentarse un cambio en la política hacia el sector agropecuario por parte de Cambio con Equidad, necesariamente la orientación de los recursos debe guardar estrecha relación con ésta, de ahí que estos se dirigieron hacia el subsector comercial de la agricultura, buscando sobre todo dinamizar la productividad y así de esta manera recuperar el mercado externo.

#### 1.4.3. Abandono de otros subsectores

Al romper el plan con el modelo diseñado por los anteriores gobiernos de esa misma forma se dejaba a un lado a subsectores como el tradicional de la agricultura y la ganadería, trayendo como consecuencia de-sequilibrio en el sector agropecuario.

#### 1.4.4. Orientación de los recursos de capital

Cambio con Equidad dirige los recursos de capital hacia el subsector

comercial de la agricultura, mediante mayor tecnificación, insumos mejorados, semillas de buena calidad y una apertura mayor de crédito para estimular la exportación; todo ello con el fin de aumentar la productividad agrícola.

#### 1.4.5. Distracción de los recursos hacia el sector comercial y financiero

Al igual que en todos los planes anteriores, no hay una medida encaminada a contrarestar los desvíos de los créditos hacia otros sectores como el financiero y comercial, diferentes al sector para el cual fueron solicitados; lo que va en detrimento de la actividad productiva, perjudicando a la vez a los trabajadores del sector agropecuario ya que el desempleo tiende a aumentar.

#### 1.4.6. Condiciones de vida de los campesinos

Según el análisis de Carlos Salgado investigador del CINEP "durante el gobierno de Betancurt, la situación de los campesinos, sigue empeorando a pasos agigantados, ya que por ejemplo en 1983 seguían muriendo 80 niños por cada mil; al igual que el 83% de los niños campesinos colombianos no tienen aún acceso a servicios de agua potable, el 73% no goza de servicios de alcantarillado y promedio del 45% padece de enfermedades intestinales, pero estos problemas afectan al conjunto de la población rural de la cual el 56.4% de la vinculada en pueblos, caseríos, etc."

"Pues los niveles de desnutrición y subnutrición son también preocupantes, se estima que el 47.8% de la población infantil rural padece de desnutrición global". Lo que demuestra como las condiciones de vida de los campesinos se agudiza su situación y como ni este plan ni los anteriores han sido lo suficiente para aliviar dicha situación.

## 2. DESARROLLO DEL SECTOR AGROPECUARIO

El sector agropecuario en su evolución siempre ha sido pieza fundamental en el desarrollo de los demás sectores ya que no sólo provee los alimentos que demandan los centros urbanos como también las materias primas que utiliza el sector manufacturero; si no que genera las divisas que requieren los demás sectores de la economía pero el estancamiento que ha tenido el sector en los últimos años han traído como consecuencia repercusiones que trascienden el ámbito económico notándose que durante la ejecución de los cuatro últimos planes de desarrollo el crecimiento económico del sector ha sido por debajo del 2% lo que incluso está por debajo del crecimiento del sector en promedio a nivel mundial, toda esa variante se debe a que en la orientación de la política para lograr un mejor desarrollo del sector, no han sido lo suficientemente, coherentes, como para permitir un mayor crecimiento económico del campo y así contribuir de manera eficaz, al incremento del P.I.B. agropecuario; de otro lado el sector en su desarrollo, muestra una pauperización de los trabajadores del agro y de pequeños productores, comparando este fenómeno con los beneficios que reciben los grandes productores, los cuales incrementan su concentración de recursos cada vez más como son (de tierra, capital, trabajo); de otra parte esa situación de desequilibrio influye negativamente en el nivel

de vida de los trabajadores y por ende en una menor producción del agro, ocasionando estancamiento del sector. Por otro lado los créditos para el logro de un mejor desarrollo, sus características son discriminatorias y sus trámites onerosos, ocasionando desestímulo a los productores del agro y también de paso el desvío de dichos recursos a actividades especulativas diferentes al destino inicial para el que son solicitados estos flagelos en si constituyen la base fundamental del retroceso en el desarrollo del sector agropecuario.

## 2.1. ESTRUCTURA DE LA TENENCIA DE LA TIERRA

Basado en una investigación realizada por Germán Borrego Martínez, Ingeniero Agrónomo especializado en Economía Agrícola, encontramos que a diciembre de 1984 existían en el país un poco más de 37 millones de hectáreas registradas en Catastro correspondientes a 1'925.372 predios. En ese cuadro se destacan que el 33% de la anterior cifra son predios de menos de una hectárea y ocupan el 0.6 de la superficie raíz rural, en contraste con los predios de más de mil hectáreas, los cuales representan el 0.2 de los predios, pero el 26.9 de la superficie.

Los censos del DANE que hacen ver en el lapso 1960-70-71 el número de predios de más de mil hectáreas aumentó en una cuarta parte aunque su tamaño promedio disminuyó en un 10%.

Para 1984 la situación cambió sustancialmente porque si bien el número

de predios disminuyó en relación con 1970 su tamaño promedio alcanzó su mayor valor en el período 1960-84 presumiblemente por un intenso proceso de colonización; la conclusión del investigador es que si esta es la razón, la superficie promedio de este estrato debe aumentar, porque la mayor parte de los territorios nacionales no ha sido incorporado al Catastro sobre este caso la información del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, experto en materia de catastro es relativa, pues al parecer no todos los predios de 1.000 hectáreas censados en 1970, estaban registrados, debido a su alejamiento de las regiones donde tradicionalmente ha habido mayor concentración de predios y en consecuencia un mejor cubrimiento del catastro. Otro aspecto esencial lo constituye el hecho de que la concentración de la tierra en el período 1960-84 permanece inmodificada con una sensible tendencia al aumento.

El análisis de los diferentes estratos de tamaño, permite afirmar que la fuerte subdivisión de las explotaciones menores de 20 hectáreas ha sido compensada por el aumento del tamaño de las grandes explotaciones en parte debido al proceso de colonización. El índice de concentración a nivel agregado, no permite observar la atomización de la pequeña propiedad, en alguna medida explicada por el proceso herencial de la familia campesina; la partición de la parcela como único bien patrimonial, de esta forma se pone en duda los efectos positivos de la Reforma Agraria en Colombia, al menos en su objetivo fundamental cual es el de eliminar y prevenir la inequitativa distribución de la tierra.

En este sentido las cifras son incontrovertibles: Entre 1960 y 1986 la Reforma Agraria dotó de tierra a 62.851 familias campesinas de las cuales 34.818 lo fueron con tierras del Fondo Nacional Agrario (compra, cesión y expropiación) y 27.933 en zonas de extinción del derecho de dominio.

Lo anterior nos muestra como en lo referente a la estructura agraria, los planes de desarrollo del 70 al 86 no le han dado la importancia que deben a la Reforma Agraria, convirtiendo a esa en meras intenciones, lo que ha venido deteriorando al sector agropecuario en los últimos años.

Para tal efecto ilustramos lo anterior con un cuadro de distribución de tierra, estimación cuya fuente es CEGA (Corporación de Estudios Ganaderos y Agrícolas).

TABLA 1

Distribución nacional de tierras en miles de hectáreas

	Predios mayo- res de 500	Catastro menor de 500	Total Catastro	Precio de Catastro	Total Nacional
Excelente	0.0	153.6	153.6	8.1	161.7
Muy buena	34.1	1.384.5	1.418.6	185.5	1.604.1
Buena	138.2	2.855.1	2.993.3	811.5	3.804.8
Mediana	329.1	5.869.6	6.198.7	7.016.2	13.214.9
Regular	1.264.8	4.793.6	6.058.4	7.806.4	13.864.8
Mala	2.369.0	4.946.7	7.315.7	33.670.2	40.985.9
Muy mala	3.396.9	2.777.9	6.174.8	15.571.2	21.746.0
Improductiva	3.654.9	1.414.0	5.068.9	11.605.5	16.674.4
Aguas	140.7	278.7	419.4	-	-
Total:	11.327.7	24.473.7	35.801.4	76.674.6	112.056.6

FUENTE: C.E.G.A. (Corporación de Estudios Ganaderos y Agrícolas.)

## 2.2. DESAPROVECHAMIENTO DE LA EXPLOTACION DE LA TIERRA

Sobre este aspecto importantísimo en el desarrollo del sector agropecuario, encontramos que grandes extensiones de tierras que pueden ser cultivables o adecuadas para tal fin, observamos que los planes de desarrollo en sus políticas hacia el sector, ninguno plantea un modelo que permita al sector agropecuario desenvolverse en mejor forma a través del aprovechamiento al máximo de los recursos, sobre todo el de la tierra, ya que se presentan explotaciones extensivas como es el caso de la producción ganadera en donde el número de hectáreas por ganado pércapita, supera el promedio para obtener una producción con mayor intensidad logrando de esta forma impulsar en las hectáreas disponibles cultivos que redunden en un mayor beneficio, para quienes se dedican a la producción del campo, de otra parte a través del HIMAT, a nivel nacional se ha tratado de promover el abastecimiento de agua, para los cultivos y pastos, pero aunque esto en parte ha contribuido en algunas regiones, también lo es que no ha sido cabal en su contribución, todo ello nos refleja grandes extensiones de tierras sin que haya oportunidad de ponerlas a producir porque están concentradas en pocas manos pues es esta la lamentable situación del sector agropecuario.

En este numeral hemos anexado las Tablas 2 y 3 que tienen que ver con la superficie cosechada de los principales productos agrícolas desde 1970 hasta 1983, en miles de hectáreas.

También se observa como la superficie cosechada en los diferentes productos presentan variaciones, es el caso de la papa que del 70 al 83 presenta un aumento doble de la superficie cosechada, la cebada una baja entre el 70 al 83; otros como el plátano y el café, un comportamiento constante, en lo que respecta a superficie cosechada. Lo mismo que las Tablas 4 y 5 sobre producción de los principales productos agrícolas.

TABLA 2

Superficie cosechada de los principales productos agrícolas en miles de hectáreas  
Total país (1970 - 1983)

Período	Papa	Yuca	Banano	Banano	Cacao	Caña de azúcar	Azúcar	Panela	Plátano	Café	Tabaco
1970	88.6	244.5	17.6	55.0	45.7	58.7	69.0	178.0	320.1	835.0	22.7
1971	88.3	248.8	14.0	54.0	49.0	63.7	64.0	183.0	324.9	836.0	23.0
1972	89.5	251.3	15.7	55.0	52.6	67.7	72.9	188.0	324.8	840.0	26.3
1973	98.6	249.8	13.3	13.3	54.9	68.2	78.6	194.0	326.7	1.055.3	26.2
1974	92.0	250.1	14.9	14.9	57.9	69.6	75.1	196.9	327.9	1.055.3	25.5
1975	110.0	256.7	14.2	14.2	52.6	74.1	75.7	173.5	341.0	1.055.3	34.1
1976	125.0	223.3	16.3	16.3	54.5	74.8	83.0	171.5	340.1	1.183.5	29.7
1977	130.0	209.7	19.5	19.5	57.5	76.5	76.5	178.9	368.3	1.183.5	33.3
1978	137.3	216.8	20.8	20.8	60.5	79.8	79.8	197.8	400.1	1.183.5	18.1
1979	150.8	221.7	20.9	20.9	62.7	85.7	85.7	200.0	412.1	1.183.5	19.4
1980	142.0	207.7	21.0	21.0	64.4	93.2	93.2	199.0	432.6	1.183.5	18.1
1981	159.5	207.0	21.0	21.0	68.0	92.1	92.1	187.0	433.0	1.183.5	30.1
1982	165.2	170.9	21.8	21.8	21.8	77.3	92.9	170.7	358.2	1.000.0	30.9
1983	160.5	172.7	22.5	22.5	22.5	79.2	98.5	176.5	359.8	1.000.0	30.1

FUENTE: Departamento Administrativo de Planeación. Indicadores físicos nacionales de los productos agrícolas.  
(Tabulado).

TABLA 3  
Superficie cosechada de los principales productos agrícolas  
1970 - 1983

Período	Arroz	Cebada	Maíz	Sorgo	Trigo	Ajonjolí	Algodón semilla	Fibra de algodón	Palma africana	Soya	Frijol más caraotas
1970	237.3	51.1	661.4	53.6	45.4	27.4	266.6	266.6	12.8	66.5	66.0
1971	241.8	55.6	666.5	92.1	46.9	47.0	219.0	219.0	13.8	55.1	68.0
1972	258.2	63.5	624.5	84.0	60.7	43.2	242.3	242.3	15.0	54.0	84.6
1973	291.0	52.4	580.3	135.4	56.5	37.0	250.8	250.8	16.5	54.0	87.0
1974	354.5	59.1	570.1	151.2	45.1	32.2	258.4	258.4	15.5	57.0	90.7
1975	372.5	75.6	572.7	134.0	30.1	41.6	280.7	280.7	15.7	87.2	120.7
1976	365.6	68.0	647.5	173.6	32.8	36.1	285.6	285.6	16.0	37.6	101.0
1977	324.4	46.6	580.5	189.5	33.5	23.7	377.2	377.2	17.4	56.7	115.8
1978	406.1	68.4	670.9	224.8	29.7	24.8	327.9	327.9	19.2	74.0	110.9
1979	442.0	73.9	615.6	221.1	30.8	27.7	186.5	186.5	23.3	71.3	112.4
1980	415.8	62.6	614.4	206.0	37.7	24.2	216.9	216.9	24.6	78.1	115.4
1981	420.7	36.0	629.0	231.3	44.0	19.4	221.1	221.1	25.2	43.9	117.3
1982	445.9	34.9	636.1	291.2	45.3	12.3	99.2	99.2	31.6	49.4	112.2
1983	396.5	17.6	582.3	271.9	46.3	9.0		76.7	35.4	59.5	112.5

FUENTE: Departamento Administrativo de Planeación. Indicadores físicos nacionales de los productos agrícolas.

TABLA 4

Producción de los principales productos agrícolas en miles de toneladas  
(1970 - 1983)

Período	Yuca	Papa	Banano	Banano	Cacao	Caña de azúcar	Azúcar	Panela	Plátano	Café	Tabaco
1970	1.456.0	961.9	335.0	583.0	18.5	6.015.1	672.2	444.0	1.382.8	501.0	42.0
1971	1.990.4	868.9	351.0	593.0	19.0	7.157.1	744.0	457.0	1.517.3	485.0	39.3
1972	2.010.4	823.4	282.0	600.0	20.0	7.450.0	823.7	508.0	1.562.3	480.0	36.1
1973	1.998.4	1.030.5	301.0	301.0	22.0	7.362.6	809.9	524.0	1.653.1	468.0	39.7
1974	2.025.9	1.012.0	469.7	469.7	23.0	8.008.3	894.9	557.2	1.678.9	540.0	41.1
1975	2.021.1	1.320.0	559.0	559.0	21.2	8.886.5	969.7	805.6	1.791.7	480.0	57.6
1976	1.845.7	1.515.8	521.5	521.5	29.2	7.781.3	934.6	833.5	1.852.0	558.1	38.6
1977	1.960.0	1.608.5	593.1	593.1	27.0	7.906.6	853.6	837.6	1.844.0	648.0	58.3
1978	2.044.1	1.995.7	719.0	719.0	31.0	9.576.0	963.0	985.5	2.192.0	720.0	46.6
1979	1.908.9	2.065.7	800.5	800.5	32.3	10.545.4	1.113.9	984.7	2.235.8	762.0	59.6
1980	2.150.4	1.726.7	944.3	944.3	35.6	11.653.9	1.188.7	987.8	2.348.0	756.0	47.4
1981	2.150.1	2.104.7	1.109.6	1.109.6	38.3	11.788.8	1.148.1	802.6	2.400.0	808.2	50.4
1982	1.552.3	2.149.0	1.146.6	1.146.6	39.4	11.845.0	1.302.9	734.8	1.993.0	727.6	48.7
1983	1.554.8	2.188.0	1.173.0	1.173.0	37.0	12.542.0	1.379.4	779.7	2.247.5	816.0	49.4

FUENTE: Departamento Administrativo de Planeación Nacional. Indicadores físicos nacionales de los productos agrícolas.  
(Tabulados).

TABLA 5

Producción de los principales productos agrícolas en miles de toneladas  
(1973 - 1983)

Período	Arroz	Cebada	Maíz	Sorgo	Trigo	Ajonjolí	Algodón semilla	Fibra de algodón	Palma africana	Soya	Frijol meno cañotas
1970	702.2	87.1	876.8	118.0	53.7	17.9	376.4	127.8	26.9	131.9	40.0
1971	851.9	107.2	818.5	239.6	53.2	31.4	322.4	112.3	36.2	100.7	36.0
1972	997.5	98.0	806.2	210.0	69.2	28.3	412.1	144.5	41.4	104.6	61.1
1973	1.151.1	81.3	739.1	280.2	72.4	18.1	334.8	115.6	39.6	97.2	56.9
1974	1.540.4	96.9	791.5	336.6	58.8	17.2	420.3	145.8	43.3	114.0	67.1
1975	1.614.0	121.8	722.6	335.0	38.9	20.7	400.9	138.7	39.2	168.9	89.9
1976	1.560.0	71.4	883.7	427.7	45.3	20.3	408.6	142.1	38.6	75.1	67.6
1977	1.307.0	81.3	752.8	406.2	38.5	13.0	480.5	161.6	43.0	162.9	74.9
1978	1.714.7	118.9	862.2	516.7	37.7	13.7	330.3	110.6	48.8	131.1	74.8
1979	1.932.5	136.7	870.2	501.3	42.0	15.5	281.6	97.2	63.1	145.6	74.6
1980	1.797.9	109.5	853.6	430.5	45.7	12.9	353.2	121.6	70.0	154.5	83.7
1981	1.788.0	56.4	880.0	532.0	62.3	11.6	366.3	128.9	79.9	89.0	73.9
1982	2.018.2	55.6	898.5	568.4	70.7	7.2	153.6	57.2	85.2	98.8	72.8
1983	1.780.3	27.8	863.8	595.2	77.8	4.9	130.4	44.4	101.9	122.4	81.8

FUENTE: Departamento Administrativo de Planeación Nacional. Indicadores físicos nacionales de los productos agrícolas.  
(Tabulado).

### 2.3. MECANISMO DE FINANCIACION

Sobre este punto, los planes de desarrollo han acudido en parte a los créditos externos, pero hacia el sector agropecuario han orientado una mínima proporción de los mismos. De otra parte, el Estado siguió concediendo créditos al sector agropecuario a través de la Caja de Crédito Agrario y el Fondo Financiero de Desarrollo Agropecuario, hasta cuando las Cuatro Estrategias, luego en el Plan para cerrar la brecha a los organismos de créditos anteriores se les suma el Desarrollo Rural Integrado, buscando ser los créditos más democráticos, donde los pequeños productores tuviesen acceso al mismo; pero desde entonces hasta el actual plan Cambio con Equidad, pasando por el P.I.N., las garantías, los trámites exigidos para la obtención de créditos, han hecho que los mecanismos de financiación cumplan sólo la misión de favorecer a los grandes productores que reúnen los requisitos; en cambio los pequeños productores se ven abocados a carecer de ellos. A todo eso se suma la falta de seguros de cosecha que protejan al productor de las inclemencias del clima en determinados momentos; todos estos factores señalan las fallas protuberantes que presentan y han presentado los planes de desarrollo en cuanto a los mecanismos delineados para financiar el desarrollo del sector agropecuario y sus componentes.

### 2.4. TECNOLOGIA UTILIZADA

En este sentido el sector agropecuario se ha caracterizado por tener

un desarrollo con base en técnicas y procedimientos rudimentarios; pero a partir de 1970 con el Plan Las Cuatro Estrategias se le da un mayor impulso al sector con base en una mayor tecnificación e introducción de maquinarias e instrumentos tecnológicos, pero esto se refleja más que todo en el subsector comercial, los cuales tienen los recursos que le permiten ser los abanderados de dicha innovación; mientras el subsector tradicional se desarrolla con base a instrumentos primarios como la pala, el azadón y otros. De todas maneras a partir de esa época hasta el último plan se viene dando una mecanización mayor del sector, aunque los planes Para cerrar la brecha y el P.I.N. hubo un pequeño descenso; de ahí que hoy encontramos en el sector agropecuario un desarrollo desigual, entre los que poseen mayor tecnología que por ende incrementan su producción y productividad en forma más rápida y los que no poseen esos medios tecnológicos tienen que enfrentarse en el mercado en condiciones desventajosas y en algunos casos dar los productos por debajo de su costo de producción lo que necesariamente desestimula a los productores del campo; lo que se busca es desplazar la producción tradicional por parte de la producción comercial, es tratar de que menos pobladores del campo generen rendimientos productivos para toda la población, tomando ejemplo de países desarrollados como Estados Unidos y Europa.

## 2.5. CLASES DE PRODUCTOS CULTIVADOS

En los cuatro planes de desarrollo en lo que hace relación a sus políticas dirigidas hacia el sector agropecuario, se plantea la necesi-

dad de fortalecer la producción de ciertos cultivos ya existentes y el estímulo de otros que se han venido importando; en este sentido vemos como en las Cuatro Estrategias se trata de fortalecer la producción comercial como son la de producir flores, banano, café, arroz y otros, teniendo en cuenta los cultivos permanentes y los transitorios pero en el Plan Para cerrar la brecha encontramos que lo básico es el fortalecimiento de la producción tradicional, o sea de productos dirigidos a satisfacer las necesidades internas del mercado nacional.

En el Plan de Integración Nacional se da un seguimiento de esa estrategia, teniendo como eje fundamental la producción de alimentos constituyentes de la canasta familiar doméstica, como son las oleaginosas, además arroz, caña de azúcar, carne y leche, elementos básicos para la nutrición, exportando el excedente en cuanto Cambio con Equidad busca incrementar la productividad de dichos productos con el fin de ampliar las exportaciones y por ende generar mayores divisas para el país, pero dirigido fundamentalmente hacia productos de índole comercial más que a los de producción tradicional.

Para ilustrar sobre este numeral hemos extraído de las estadísticas del DANE la Tabla 6 que nos refleja la superficie cosechada, producción y rendimiento de los cultivos transitorios de 1983 en comparación a 1984, donde se muestra un leve bajón en los variables que hoy se estudian y también anexamos la Tabla 7 en lo que tiene que ver con la producción de los principales productos agrícolas en miles de toneladas desde 1970 a 1983, donde se muestran algunos productos que mantienen un crecimiento constante y otros un leve incremento.

TABLA 6

Superficie cosechada, producción y rendimientos de los cultivos transitorios  
(1983 - 1984)

Productos	1983			1984		
	Superficie cose- chada. Miles Hec- tárea	Producción. Miles tone- ladas	Rendimiento. Kilogramo por hectárea	Superficie cose- chada. Miles hec- táreas	Producción. Miles tone- ladas	Rendimiento. Kilogramo por hectárea
Total producción	1.681.3	5.794.5	-	1.672.9	6.048.3	-
Ajonjolí	9.0	4.9	544	8.3	4.9	590
Algodón	76.7 <sup>a</sup>	130.4 <sup>a</sup>	1.700	140.8	243.3	1.728
Arroz riego	336.5	1.689.8	5.022	304.1	1.605.8	5.280
Cebada	17.6	27.8	1.580	17.4	28.2	1.621
Frijol	112.5	81.8	727	109.6	80.1	732
Maíz	582.3	863.8	1.483	592.0	864.3	1.458
Maní	1.8	2.7	1.500	2.4	3.6	1.500
Papa	160.5	2.186.7	13.624	159.7	2.462.9	15.422
Sorgo	271.9	595.2	2.189	237.6	589.6	2.481
Soya	59.5	122.4	2.056	50.6	94.7	1.860
Tabaco rubio	6.7	11.2	1.672	7.5	12.2	1.627
Trigo	46.3	77.8	1.681	42.9	59.3	1.382

FUENTE: DANE.

## 2.6. PROGRESO EN LA PRODUCTIVIDAD

Este fenómeno guarda estrecha relación con el incremento tecnológico, ya que de este se deriva un mayor progreso en la productividad; lo palpamos durante la ejecución de las Cuatro estrategias donde pasamos de ser productores tradicionales a productores comerciales, proliferaron otras exportaciones diferentes al café, como las flores, los bananos y otros, aunque dicho progreso representa para la economía del país abstenerse de importaciones de algunos productos agropecuarios que antes producía para satisfacer la demanda del mercado interno, pero estos postulados se repiten casi en igual forma en el Plan Cambio con Equidad; mientras que en el Plan Para cerrar la brecha y el P.I.N. se trataba de recuperar el mercado interno a precio razonable aumentando la producción tradicional, en el sentido de incrementar la productividad de las Cuatro estrategias y Cambio con Equidad trajo aparejado una caída de los precios en el mercado internacional debido al exceso de oferta al mismo; podemos afirmar que el progreso de la productividad aunque lento en su desenvolvimiento favoreció a unos pocos pero la gran mayoría de los productores del campo los desalojó del mismo.

Anexamos la Tabla 7 sobre crecimiento de la producción agrícola por grupo de productos en tasas anuales para el quinquenio de 1970-75, 1975-80 y 1980-84 en el cual nos refleja porcentajes negativos en los dos últimos quinquenios. Los datos han sido extraídos del D.N.P. - U.E.A. tomado de Alvaro Balcázar.

TABLA 7

Crecimiento de la producción agrícola por grupos de productos

(1970 - 1984)

En tasas anuales para el quinquenio

Grupos	1970-75	1975-80	1980-84
Cereales	9.4	3.9	-
Oleaginosas	1.0	-2.1	-8.8
Leguminosas	18.2	-0.2	0.1
Tuberculosas	3.0	4.0	0.2
Frutas	2.4	7.7	-0.3
Azúcares	7.0	7.1	1.7
Otros	1.0	9.0	-1.2
Total:	5.7	3.8	0.7

1. Tasas anuales calculadas por medio de regresiones exponenciales.

FUENTE: Datos en D.N.P. - U.E.A. tomado de Alvaro Balcázar.

### 3. NIVEL DE VIDA DE LOS TRABAJADORES DEL AGRO

Desde 1970 hasta 1986 durante los cuatro últimos planes de desarrollo, el nivel de vida de los trabajadores del agro es relativamente bajo, no sólo por falta de tierras para ponerlas a producir, sino por otras variables que son fundamentales para vivir en forma adecuada como son: La construcción de escuelas rurales que le permitan tener acceso a la educación él y su familia, lo mismo que haya adecuados puestos de salud no solamente en el aspecto curativo sino preventivo; también en lo que respecta a los salarios o jornales recibidos para la manutención y sostén de sus familias. Al no darse todas estas variables, el nivel de vida de los trabajadores del agro es cada vez más bajo.

#### 3.1. DETERIORO DEL NIVEL DE VIDA

En este aspecto nos damos cuenta como las familias de los productores del agro son presas fáciles de epidemias que en una u otra forma incrementan el índice de morbilidad y de mortalidad en algunos caso; todo debido a la falta de infraestructura adecuada en materia de salud.

De otro lado son pocos los campesinos que tienen acceso a la escuela primaria y casi ninguno tiene acceso a estudios secundarios, en algunos

casos, debido a la dificultad de transportarse hacia los sitios donde se imparte educación secundaria. A esto se suma lo mal remunerado que son por parte de los dueños de haciendas o fincas donde laboran.

De otro lado la falta de alcantarillados y otras obras de infraestructura contribuyen cada vez más al deterioro del nivel de vida de los trabajadores del agro y en este sentido los planes de desarrollo no han implementado una política adecuada hacia el sector que permita cubrir dichas regiones de mayor asistencia y seguridad social.

### 3.2. SALARIOS

Sobre este aspecto en el sector agropecuario, tradicionalmente ha sido bajo, en relación con los salarios de los obreros urbanos y en esto los planes de desarrollo han orientado una política salarial que permita mejorar el bienestar al campesinado, aunque vale la pena recordar que en el Plan Para cerrar la brecha de López Michelsen se implementó una política salarial dirigida a cerrar la brecha entre el obrero del campo y de la ciudad en lo que tiene que ver con los salarios; pero esto sería en forma gradual tratando de buscar el momento de nivelarlos, en esta forma se fue incrementando hasta durante la vigencia del mandato de Betancour, donde los salarios se han equilibrado.

La tabla de los salarios que anexamos nos muestra los jornales agropecuarios del 76 al 84 en cuanto a diario por trimestre tanto con o sin

alimentación. Ahí si observamos detenidamente y nos damos cuenta del incremento obtenido entre un año conreferencia al otro que le precede de aproximadamente un 40% en la relación de un trimestre de un año con otro de un determinado año. En líneas generales los salarios en el campo siguen siendo bajos en comparación con las utilidades que reporta su actividad. De otra parte anexamos a este numeral la Tabla 9 extraída de datos del DANE que comprende los promedios ponderados de jornales diversos desde el primer trimestre de 1976 al cuatro trimestre de 1984.

TABLA 8

Jornales agropecuarios. Promedio ponderado por actividad, clima y modalidad de pago  
(I trimestre 1976 - IV trimestre 1984)

Período	Trimestre	Clima frío*		Clima cálido		Clima frío		Clima cálido	
		Con ali- ment.	Sin aliment.						
1976	I	31	51	37	59	33	52	40	63
	II	33	56	39	63	34	57	42	66
	III	37	60	44	68	37	61	46	71
	IV	40	64	47	73	40	64	48	74
1977	I	49	77	57	87	48	74	60	90
	II	55	84	65	96	54	83	67	100
	III	59	89	69	102	59	90	72	105
	IV	65	100	75	112	65	99	78	116
1978	I	69	103	78	115	70	103	85	121
	II	71	108	81	119	72	107	86	123
	III	78	117	88	128	79	117	93	133
	IV	85	126	95	137	85	125	101	142
1979	I	86	129	96	139	87	128	101	144
	II	89	135	100	144	92	136	107	152
	III	100	150	111	159	101	151	117	165
	IV	114	163	116	162	113	160	120	175
1980	I	113	167	125	180	113	167	134	189
	II	119	174	131	186	120	175	140	197
	III	127	185	139	197	128	185	151	212
	IV	142	203	154	217	142	201	163	229

FUENTE: DANE. Jornales agropecuarios, tabulados y avance estadístico.

TABLA 9

Jornales agropecuarios. Promedio ponderado por actividad, clima y modalidad de pago  
(I trimestre 1976 - IV trimestre 1984)

Período	Trimestre	Agricultura				Ganadería			
		Clima frío		Clima cálido		Clima frío		Clima cálido	
		Con ali- ment.	Sin aliment.						
1981	I	146	211	157	221	148	212	168	235
	II	154	222	166	235	157	226	180	250
	III	159	230	173	244	163	234	187	263
	IV	173	246	190	263	175	246	202	276
1982	I	179	257	195	274	184	261	209	292
	II	189	268	202	283	191	272	216	301
	III	197	281	211	297	200	285	227	316
	IV	207	294	220	308	209	297	237	329
1983	I	220	312	235	330	222	315	255	353
	II	234	328	249	346	235	329	264	364
	III	238	337	250	351	241	338	271	376
	IV	251	354	263	368	253	354	282	391
1984	I	256	370	272	385	259	370	295	411
	II	269	385	281	401	273	389	304	428
	III	276	396	292	413	280	398	314	444
	IV	291	416	306	433	295	418	329	460

FUENTE: DANE. Jornales agropecuarios. Tabulados y avance estadístico.

Históricamente los ingresos de la familia campesina han sido básicamente para la subsistencia de la misma, debido a lo incoherente de las políticas que los planes de desarrollo han dirigido hacia el sector agropecuario, en beneficio de ello; por eso encontramos disgregación familiar hacia diferentes puntos del país en busca de empleo que les permita obtener remuneración para fortalecer los ingresos de la familia.

En algunos casos en una familia labora el 90% de ella para poder subsistir, sobre todo en pequeñas parcelas o en épocas de recolección de algunos cultivos, pues esto sólo es temporal, luego se vuelve a la situación en algunos casos a depender del jefe de la familia o de quien tenga un empleo permanente; en línea general los ingresos familiares no alcanzan sino para adquirir los alimentos necesarios para su subsistencia, mientras que para otras actividades complementarias no es suficiente. De ahí que observemos como en el Plan de las Cuatro Estrategias al igual que los demás planes que le han precedido, no han racionalizado las políticas que vayan divididas a mejorar los ingresos familiares, o al menos asegurarmayores fuentes de empleo.

De otro lado cabe señalar que la política del Plan Para cerrar la brecha en el sentido de lograr un equilibrio entre el salario urbano y rural en forma gradual lo que generó y ha generado una mayor proletarización de los campesinos; de otro lado los proyectos presentados por el Ministerio de Agricultura en los últimos gobiernos no consultan en nada los más mínimos intereses de los pequeños productores, en

cambio han perpetrado indefinidamente la concentración de la tierra en pocas manos, mientras que nueve millones de hombres sin tierra y sin trabajo se hunden en la miseria y en el atraso junto a sus familias, de ahí que de lo consistente que sean los ingresos familiares de esa manera los campesinos y su familia podrán mejorar sus condiciones de vida.

#### 4. POLITICA DE DIVERSIFICACION DE EXPORTACIONES

Sobre este aspecto encontramos que se trataba de impulsar el desarrollo de productos agropecuarios comerciales diferentes al café en los postulados y mecanismos de las Cuatro Estrategias; estos productos fueron más que todo, los bananos, flores, ganado y otros, pero en el diagnóstico del plan se tiene en cuenta que la tasa de crecimiento de la demanda por productos agropecuarios se reduce a un nivel menor, en algo más de la cuarta parte a nivel del período 1950-1975, generando lo anterior unas proyecciones de exportaciones reales de productos agropecuarios adecuados a las cifras anteriores.

De otro lado, un estudio del Banco Mundial para las exportaciones de los seis productos principales de Colombia que en 1975 constituían el 90% de las exportaciones agropecuarias, la tasa de crecimiento anual en término real proyectada por la mencionada institución no sobrepasa en conjunto al crecimiento ya señalado de la demanda interna y por el contrario se sitúa por debajo del mismo.

De otro lado, en las Cuatro Estrategias en lo que se refiere a exportaciones, los resultados obedecieron a la continuidad de políticas de gobiernos anteriores, sobre todo en lo que tiene que ver con la diver-

sificación.

En lo que respecta al Plan Para cerrar la brecha la diversificación basaba su política en la expansión de las exportaciones menores pero la crisis internacional detuvo en seco dicha expansión. De otro lado se presentó una bonanza cafetera en el cual se manejo se caracterizó el gobierno por la renuncia a utilizar como política contraccionista principal el instrumento directo (la tributación al sector exportador), al permitir que el desajuste en el mercado mundial del café se transmitiera internamente.

Por otro lado para la corriente neoliberal no se trata de diversificación de exportaciones que apoye la industrialización interna, sino de la adopción de un "modelo exportador", esto es especializarse para aprovechar las ventajas comparativas en recursos naturales y mano de obra.

En el Plan de Integración Nacional se continúa la política de diversificación de exportaciones agropecuarias con el mismo enfoque del Plan Para cerrar la brecha, en lo que respecta a Cambio con Equidad, se plantea una diversificación de exportaciones basadas en el desarrollo del subsector comercial de la agricultura, pero en este sentido se tienen resultados los cuales no son muy halagadores ya que los grandes mercados de nuestros productos implantaron un proteccionismo mayor, como es el caso de las flores, banano, hacia los Estados Unidos.

En líneas generales esta política en los planes no ha sido coherente y los resultados han sido desfavorables.

#### 4.1. TRATAMIENTO DE LOS C.A.T.

El Certificado de Abono Tributario fue creado con el objetivo de favorecer a los exportadores a través del Decreto Número 444 de 1968. Desde entonces se le vino dando un trato en todos los gobiernos que lo precedieron sin ningunas modificaciones, hasta el último gobierno en el cual se le modificó de nombre. Ya no son los CAT sino los CERT o sea, Certificado de Reembolso Tributario con algunas modificaciones pero en el fondo sigue cumpliendo las mismas finalidades de los CAT.

En el Plan para cerrar la brecha se trató de reducirlos en cuanto al porcentaje de beneficios para los exportadores, pero éstos siempre han beneficiado a los grandes exportadores, lo que a las claras nos muestra que en realidad los beneficiados son pocos exportadores, porque si bien es cierto que con su implantación se buscaba contener las presiones inflacionarias, también lo es en el sentido que es un subsidio con buenos rendimientos financieros para quienes se le otorgan.

#### 4.2. POLITICAS DE COMERCIO EXTERIOR

Sobre este aspecto, los planes de desarrollo en su política hacia el sector han adoptado diferentes estrategias, vemos como en el Plan las Cuatro Estrategias de la Administración Pastrana, a través de una pro-

ducción para la exportación, se buscó obtener más divisas con productos diferentes al café; pero esta política se vió trastocada por el proteccionismo selectivo lo que generó una respuesta similar por parte de los países que exportaban hacia el país.

De otra parte en el Plan para cerrar la brecha de la Administración López Michelsen en cuanto a su política de comercio exterior hacia el sector agropecuario fue de apertura, o sea sin restricciones de ninguna especie, ya que se perseguía convertir a Colombia en el Japón de Suramérica; pero esto ocasionó que el mercado no los saturaran de productos extranjeros, perjudicando los productores nacionales en cuanto al sector se refiere.

En lo que refiere al Plan de Integración Nacional (PIN) de la Administración Turbay Ayala, muestra continuidad en cuanto a su política de comercio exterior, con respecto al sector agropecuario esto se reflejaba más en el sentido de que tanto el Plan para cerrar la brecha como el PIN tratan es de fortalecer el subsector tradicional y no el comercial, que es en definitiva el que genera divisas; de todas formas el modelo de apertura en este campo fue perjudicial para el país, a pesar que la bonanza cafetera tuvo su mayor ingerencia durante esas dos administraciones.

En lo que respecta al Plan Cambio con Equidad de la Administración Betancour, se buscaba con un proteccionismo agresivo, proteger otros renglones de la economía nacional, pero esta medida fue perjudicial

sobre todo para la exportación de flores, banano y otros, hacia el mercado de los Estados Unidos. En líneas generales podemos señalar que los cuatro últimos planes de desarrollo en lo que tiene que ver con la proyección favorable en comercio exterior que redunde en beneficio del sector agropecuario.

#### 4.3. COMPORTAMIENTO DE LA PRODUCCION

En este aspecto el sector agropecuario aunque ha disminuído su participación en la economía colombiana, sigue constituyendo la actividad más importante de la misma, ya que de una contribución equivalente a una cuarta parte del producto interno bruto en 1970 pasó a representar un 22% en 1982. De otro lado en 1982 la producción agrícola aportó el 53% del P.I.B. sectorial, la pecuaria el 79% y otras producciones el 8%. La producción agrícola se divide en tres grupos: Café, cultivos perennes y cultivos anuales. Cerca del 75% de la producción animal corresponde a la ganadería bovina, el 11% a la ganadería porcina, el 20% a la avicultura y el resto a otras especies.

De otra parte encontramos que el P.I.B. agropecuario creció en promedio al 4.2% anual entre 1965 y 1970; al 5.1% entre 1970 y 1975 y al 4.2% entre 1975 y 1980. Sin embargo, en 1981 el crecimiento del sector se desaceleró al 3.2% y en 1982 al menos 2.8%. Las causas de este descenso de la producción agropecuaria se atribuye a insuficiencia en la demanda y a restricciones en la oferta.

En síntesis, a partir de 1980 hasta 1986, el comportamiento del sector agropecuario se compara desfavorablemente con la tendencia histórica. Las causas de este comportamiento son tanto coyunturales como estructurales teniendo en cuenta lo anterior, los planes de desarrollo del 70 al 86 han diseñado una serie de políticas encaminadas a incrementar la producción, unos fortaleciendo el subsector tradicional como es el caso del Plan para cerrar la brecha y el PIN y otros al subsector comercial como es el caso de Las Cuatro estrategias y Cambio con Equidad, pero en líneas generales los resultados han sido poco favorables, ya que la producción en realidad refleja un estancamiento en detrimento de los que laboran en este campo.

Por otro lado, cabe señalar que el sector agropecuario ha crecido a tasas muy bajas en los últimos años y especialmente en el período 1982 y 1984 en el que ese crecimiento fue en promedio inferior al 1%.

En parte ello ha sido el resultado de la recesión económica que se inició en 1980, pero también se debe a causas que es indispensable corregir cuanto antes como son la inseguridad para la gente del campo y sus bienes y al incremento sustancial del riesgo económico para el empresario rural, todo ello ha influido en la baja de producción del sector agropecuario. Para tal ilustración anexamos la Tabla 10 que tiene que ver con la variación de los rendimientos y producción para 24 cultivos en porcentaje de 1960-1979 en la Tabla 11; sobre la participación de la agricultura y la ganadería en el P.I.B. agropecuario ver Tabla 12. En esta encontramos que los cultivos comerciales en

un área mayor del 70 al 79, de 4.7% en comparación al área cultivada de 1960 al 70, que fue del 2.9%; observamos una producción constante y una considerable baja en rendimiento de un 1.6% con respecto al año 60-70 que fue de 2.6%; lo mismo ocurre con los cultivos en transición lo que a las claras nos ilustra sobre un descenso en el sector agropecuario. También se observa como la agricultura principal aportante al P.I.B. agropecuario según la Tabla 10 nos muestra como ha venido descendiendo en su aporte, ya que en 1960 aportaba el 63.3% mientras que en el 77 sólo aportaba el 56.8% con alguna leve recuperación con respecto al 70 que su aporte fue de 51.7%; en cuanto a la ganadería se ha mantenido constante entre 1960 a 1977 con un ligero aumento en 1970 de 2.7%.

TABLA 10  
Participación de la agricultura y la ganadería  
en el PIB agropecuario

Productos	Porcentajes		
	1960	1970	1977
Agricultura	63.3	51.7	56.8
Ganadería	34.8	37.0	34.2
Otras producciones	1.9	11.3	9.0
Total:	100.0	100.0	100.0

FUENTE: Banco de la República. Cuentas Nacionales.

TABLA 11  
Participación agrícola y pecuaria en la producción y  
área utilizada

Productos	1960		1970		1979	
	Area	Produc.	Area	Produc.	Area	Produc.
Café	4.4	2.7	4.4	2.2	4.3	3.7
Agricultura	11.0	85.3	10.0	86.6	11.2	88.9
Ganadería	84.6	12.0	85.6	11.2	84.5	8.4
Total:	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE: Datos de D.N.P. - U.E.A.y OPSA.

El término agricultura se refiere a 20 principales cultivos.

La producción ganadera se refiere a leche y carne.

TABLA 12

Variación promedio anuales en el área producción y rendimientos para 24 cultivos

(1960 - 1979)

Porcentajes

Período	Cultivos comerciales			Cultivos en transición		
	Area	Producción	Rendimiento	Area	Producción	Rendimiento
1960 - 1970	2.9	5.6	2.6	0.2	2.9	3.0
1970 - 1979	4.7	5.8	1.0	2.3	2.4	0.1

FUENTE: Datos de D.N.P. - U.E.A. y OPSA.

## CONCLUSIONES

En esta investigación sobre el análisis comparativo de los planes de desarrollo de 1970-1986, se ha encontrado una serie de elementos de juicio que permiten resumirlos de la siguiente manera:

1. Los planes de desarrollo en lo que tiene que ver con el sector agropecuario, en su implementación política, no tocan para nada el problema de la tenencia de la tierra.
2. Sigue persistiendo la explotación extensiva, lo que acarrea un desaprovechamiento de los recursos tanto en la agricultura como en la ganadería.
3. Los créditos para impulsar el desarrollo del sector agropecuario siguen siendo restringidos y las garantías que se exigen para su concesión son demasiado onerosos, lo que deja sin acceso a él a pequeños productores.
4. Los salarios o jornales de los trabajadores del agro siguen siendo bajos, lo que necesariamente incide en el deterioro de su nivel de vida.

5. Se presenta un desfase entre la política agropecuaria de un plan con relación al que le precede, ocasionando descenso en algunos de los subsectores.
6. El crecimiento del P.I.B. agropecuario en los últimos años ha mostrado un descenso el cual se ha mantenido por debajo del 2% anual.
7. La comercialización de los productos, presenta fallas de índole infraestructural, ya que estas encarecen los costos de los productos lo que afecta a los pequeños productores que se ven desalojados del mercado.
8. La carencia de una política coherente en materia de diversificar la producción agropecuaria, sin estancar la producción de otros ya existentes.
9. La falta de instrucción a la clase campesina, contribuye negativamente en el comportamiento del nivel de vida de los mismos.
10. La no aplicación de políticas adecuadas por parte de organismos creados por el Estado para regular y orientar en este sector como son Incora, Caja Agraria y otros.

## BIBLIOGRAFIA

- BARCO, Virgilio. Hacia una Colombia nueva. 2ed. 1986, Oveja Negra. Bogotá.
- . La lucha contra la pobreza. Agosto 1985, Carlos Valencia. Bogotá.
- CENTRO DE ESTUDIOS SUPERIORES PARA EL DESARROLLO. Análisis crítico de las cuatro estrategias de desarrollo. Documento de trabajo N° 4. Medellín, junio 1974, págs. 17-29. Augusto Berrío Peláez, Director.
- DE LA TORRE, Cristina. Modelos de desarrollo económico. Colombia. 1960-1982. Oveja Negra. Mayo 1982, Bogotá.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. Las Cuatro estrategias del 71 al 74. Bogotá.
- . Plan para cerrar la brecha de 1975-1978. Bogotá.
- . Plan de Integración Nacional de 1979 a 1982. Bogotá.
- . Plan de desarrollo Cambio con Equidad de 1982 a 1986. Bogotá.
- FEDESARROLLO. Análisis crítico de los planes de desarrollo gubernamentales 1975. Roberto Junguito Bonett, Hernando Gómez B. Cámara de Comercio, Registro O-0339. Barranquilla.
- GONZALEZ, Jorge Iván. P.I.N. II Estado y bienestar en Colombia. Revista Controversia 96.
- JUNGUITO BONETT, Roberto. El sector agropecuario colombiano en la década del 80. Septiembre 1979, Presencia.
- KALMANOVITZ, Salomón. El desarrollo tardío del capitalismo. Bogotá, 1983. Siglo veintiuno. Editores S.A.
- PEREZ, Santiago. Crisis agraria en Colombia 1950-1980. 2ed. Ancora Editores. Bogotá (Colombia), 1981.

SARMIENTO PALACIO, Eduardo. El Pin en la agricultura, las políticas del modelo de apertura. Documentos El Mundo Medellín, Colombia 25-9-81.