



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
**FACULTAD DE ECONOMÍA • DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO**  
**PROGRAMA DE POSGRADO EN ECONOMÍA**

**ECONOMÍA DE LOS RECURSOS NATURALES**  
**Y DESARROLLO SUSTENTABLE**

**Políticas agrícolas y de tierras en Colombia: Implicaciones recientes de la**  
**agroindustria en la Altillanura**

**TESIS**

**QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:**  
**Maestra en Economía**

**PRESENTA:**

**Leydi Paola Jaimes Santamaría**

**TUTORA PRINCIPAL:**

Dra. Yolanda Trápaga Delfín  
Facultad de Economía, UNAM

**MIEMBROS DEL JURADO:**

Dr. Sergio Efrén Martínez Rivera  
Facultad de Economía, UNAM

Mtra. Elvira Mazcorro Velarde  
Universidad Autónoma Chapingo

Dr. Marco Antonio Rocha Sánchez  
Facultad de Economía, UNAM

Dr. Felipe Torres Torres  
Instituto de investigaciones Económicas, UNAM

Ciudad Universitaria, Cd. Mx., noviembre de 2017



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## **Agradecimientos**

De manera especial agradezco a la Dra. Yolanda Trápaga Delfín, quien aceptó con tanto compromiso y constancia dirigir este proyecto de investigación. Gracias por la confianza que me otorgó y el tiempo que invirtió dándole forma al trabajo. Sin su visión crítica y sin su apoyo académico, éste no habría podido ser.

A los miembros del jurado, Dr. Sergio Martínez Rivera, Mtra. Elvira Mazcorro, Dr. Marco Antonio Rocha Sánchez y Dr. Felipe Torres Torres, agradezco sobremanera el tiempo dedicado a la lectura, revisión y sugerencias en este trabajo.

A Guillermo, por escucharme pacientemente tantas veces hablar sobre este trabajo y por brindarme valiosas sugerencias siempre.

A los millones de contribuyentes mexicanos quienes a través del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología – CONACyT, me permitieron estudiar sin preocupaciones financieras durante estos dos años de maestría.

## ÍNDICE

Introducción .....	5
Capítulo I. Concentración de la tierra, agroindustria y movimientos sociales por la alimentación .....	9
1. La concentración de la tierra .....	10
a) Apropiación de la tierra.....	10
b) La renta de la tierra.....	13
c) El Estado capitalista en la agricultura .....	17
2. Agroindustria y régimen corporativo alimentario .....	19
a) Neoliberalismo y agroindustria .....	19
b) Oferta agrícola y acaparamiento.....	25
c) Crisis alimentaria y otras consecuencias de la producción agroindustrial .....	28
3. Movimientos sociales y propuestas de producción alternativas.....	32
a) Alternativas que buscan hacer más de lo mismo.....	32
b) Movimientos campesinos y agroecología .....	35
Capítulo II. Concentración de la tierra y la agricultura en Colombia .....	40
1. Conflicto agrario en Colombia.....	41
a) Concentración de la tierra .....	43
b) Conflictos de vocación y uso del suelo .....	49
c) Títulos y derechos de propiedad.....	50
d) Acaparamiento de tierras.....	54
2. Política de tierras en Colombia: Un siglo de intentos y fracasos .....	56
a) “La feria de baldíos” .....	57
b) Función social de la propiedad rural: Ley 200 de 1936 .....	59
c) Despliegue de la agricultura comercial y la Ley 135 de 1961 .....	60
d) Desaceleración y reactivación temporal de la reforma agraria .....	64
e) El olvido de la reforma agraria: Mercado de tierras.....	66
3. Autosuficiencia alimentaria versus una agricultura que no es para alimentación.....	69
a) Dieta básica de los colombianos .....	70
b) Evolución de la producción nacional e importaciones de granos.....	70
c) Evolución de los cultivos agroindustriales y de exportación .....	76
4. Políticas agrícolas en favor de la gran producción.....	82
a) Ley Zidres: liberación del mercado de tierras en favor de conglomerados productivos.....	83
b) Incentivos a la producción de agrocombustibles.....	86
c) Presupuesto agrícola y algunos programas .....	88
d) Mientras tanto, la pequeña producción.....	93

Capítulo III. Agroindustria y despojo: el caso de la Altillanura colombiana .....	99
1. Aspectos generales de la región .....	100
2. La Altillanura en la mira .....	104
a) Políticas públicas en favor de la gran producción .....	104
b) Empresas agroindustriales y compra masiva de tierras .....	111
3. Impactos económicos .....	117
4. Impactos sociales y ambientales .....	121
5. Pequeña producción en la Altillanura .....	125
Conclusiones .....	132
Anexos.....	137
Bibliografía .....	144

### **Tabla de gráficas**

Gráfica 1. Avalúos por hectárea según escala catastral del IGAC (2009) .....	43
Gráfica 2. Evolución de la concentración de tierra en Colombia (1984-2002).....	44
Gráfica 3. Gini de tierras y Gini propietarios en Colombia (2000-2011) .....	45
Gráfica 4. Evolución del coeficiente de las importaciones de cereales (1990-2011).....	72
Gráfica 5. Producción de maíz tecnificado y tradicional (2001-2014) .....	73
Gráfica 6. Superficie destinada a cultivos permanentes (1990-2012).....	78
Gráfica 7. Superficie destinada a cultivos transitorios (1990-2012).....	79
Gráfica 8. Titulación de baldíos en el departamento del Vichada (2009-2014).....	110
Gráfica 9. Evolución del Gini propietarios en municipios de la Altillanura (2000-2009) .....	119

### **Tabla de cuadros**

Cuadro 1. Estructura de la propiedad, utilizando la medida UAF (2009).....	46
Cuadro 2. Distribución de área y predios según agrupación por tamaño .....	46
Cuadro 3. Gini propietarios por departamento (2009), según Mapa 3 .....	47
Cuadro 4. Vocación de uso, cobertura y uso del suelo en Colombia (2002-2012) .....	49
Cuadro 5. Tenencia de la tierra para población rural (2010).....	53
Cuadro 6. Área sembrada, área cosechada y producción según cultivos (2015).....	81
Cuadro 7. Desagregación del presupuesto de inversión del sector agropecuario por periodos gubernamentales (1990-2014).....	89
Cuadro 8. Créditos otorgados por tipo productor – FINAGRO (2016-2017) .....	91
Cuadro 9. Número de propietarios de microfundios y pequeños propietarios (2000-2009) .....	96

## **Introducción**

Con el avance del neoliberalismo desde la década de 1980 se han reunido una serie de condiciones en favor de la acumulación de capital a través de la producción agrícola industrial, en la que las instituciones financieras y los gobiernos con su objetivo de crecimiento económico subvencionan abiertamente la producción de agrocombustibles, materias primas y productos agrícolas de exportación, a expensas de los cultivos alimentarios para satisfacer el consumo interno. Los acuerdos sobre derechos de propiedad intelectual permiten a las corporaciones de semillas y de otros insumos tener una posición monopólica en el mercado, con lo que pueden establecer precios y obtener márgenes de ganancia elevados. A través de las alianzas corporativas, las grandes empresas logran tener el control sobre los insumos y procesos de transformación industrial de los frutos agrícolas, mientras que el riesgo del cultivo es asumido por los agricultores.

Esta dinámica acompañada de la financiarización y del incremento de compras masivas de tierras por parte de empresas y gobiernos extranjeros, han causado estragos en los precios de la tierra y de los alimentos. Su funcionamiento limita el acceso a tierra a pequeños productores sin tierra y según algunos autores es responsable de la crisis alimentaria iniciada en 2007 a raíz de incrementos severos en los precios de los alimentos. El aparato agroindustrial promueve la concentración de capital y de tierra a costa de un deterioro de la distribución del ingreso y de la remuneración de los asalariados del campo, pues los campesinos, encargados por excelencia de la alimentación del mundo, se han empezado a proletarizar ante la precarización de sus condiciones de producción. Por otro lado, si bien la agroindustria trata de la explotación de recursos naturales renovables, demanda grandes cantidades de tierra, agua e insumos fósiles con lo que ocasiona importantes problemas ambientales.

De acuerdo con lo anterior, a lo largo de este documento se analiza la contraposición de dos formas de agricultura: por un lado, la producción agrícola que vela por la autosuficiencia alimentaria que tiene como eje la lógica de la pequeña producción caracterizada por el uso de mano de obra familiar, que ante la imposibilidad de acumular capital debe extraer parte de los insumos necesarios para producir de sí misma y no externamente, y que es incapaz de absorber la mano de obra de la familia y ante ello, algunos integrantes deben buscar ingresos

afuera de las unidades productivas; y por otro lado, la producción agrícola para exportar y para producir agrocombustibles (cultivos *comodín o flexibles*) que es llevada a cabo por grandes empresas capaces de realizar importantes inyecciones de capital y con ello producir bajo la modalidad de monocultivo. La última prima en la práctica, apoyada por los gobiernos de países del sur en su búsqueda de crecimiento económico sin contemplar los límites físicos de la naturaleza y la importancia de mantener la oferta de alimentos a nivel nacional sin depender de las importaciones provenientes de las potencias agrícolas que sí han buscado el control de tierra y recursos en el planeta para producir alimentos.

La hipótesis que se plantea señala que el desarrollo de la agroindustria en Colombia incrementa la concentración de la tierra y promueve la pérdida de autosuficiencia alimentaria. Ello porque el modelo de desarrollo agrícola ha consistido en permitir e incluso promover el acaparamiento de tierras y la agroindustria a gran escala, mediante la creación de un marco legislativo especial de la administración de tierras de la nación, en los que elimina las restricciones a la adquisición y acumulación de tierra, y que concentra recursos públicos en pocas manos a través de subsidios directos y programas de apoyo a ciertos subsectores relacionados con la producción a gran escala de cultivos flexibles (agrocombustibles y materias primas de exportación) que no son para la alimentación humana, y que han contemplado la pequeña producción sólo bajo esquemas de asociación con la agroindustria.

En ese sentido, el objetivo principal de este trabajo de investigación es justamente identificar qué incidencia tiene la dinámica de la agroindustria en la concentración de la tierra y en la producción agrícola en Colombia. Para lograrlo y para conseguir una serie de conclusiones más tangibles y específicas, se realiza un análisis del estudio de caso de la Altillanura colombiana, región en la que desde 2008 se ha presentado una compra masiva de tierras por parte de grandes empresas nacionales y extranjeras, destinadas a cultivos de exportación y para la producción de agrocombustibles. Este trabajo no se centra en relacionar estas variables en un sentido estricto o formal, se trata más bien de un análisis cualitativo descriptivo, que utiliza como referencia la interacción de algunos factores en esta región ubicada en el oriente colombiano.

Para cumplir este objetivo, el documento se encuentra dividido en tres capítulos. El primero tiene como objetivo señalar la interpretación o la postura que se tiene frente al despliegue de

la agroindustria enmarcada en el avance del neoliberalismo. Se destaca el papel que cumple la propiedad de la tierra y el Estado en esta dinámica, a la vez que se señalan las implicaciones y las respuestas del funcionamiento de la maquinaria agroindustrial a nivel mundial. En este capítulo se hace una revisión de literatura proveniente de corrientes teóricas con un enfoque crítico que se contrapone a la visión economicista y de crecimiento predominante.

El segundo capítulo se enfoca en exponer información referente a la concentración de la tierra y a la evolución de cultivos para la alimentación y agroindustriales en Colombia, explicando estas tendencias a través de la exposición de una serie de decisiones de política que han apoyado el despliegue de la dinámica antes descrita en el país. El papel de los Estados de los países del sur frente a esta dinámica se ha considerado fundamental dentro de esta investigación. Por esa razón, en el capítulo 2 se profundiza en el actuar del Estado colombiano frente a la propiedad de la tierra y la promoción que ha realizado para la entrada y el desarrollo de una producción agrícola que no es para la alimentación de los colombianos.

El tercer capítulo, analiza, a través de un análisis de caso, qué implicaciones ha tenido en la región de la Altillanura colombiana, el despliegue de la agroindustria sobre la concentración de la tierra, sobre los precios de la tierra y sobre la producción agrícola. Ante algunas limitaciones en la información estadística que se presentan con detalle en el capítulo, la metodología que se utiliza para llevar a cabo el análisis consiste en señalar de forma descriptiva casos específicos en los que se resalta el actuar de las empresas y del Estado, en relación con la adquisición y acumulación irregular de tierra en la Altillanura. Los efectos de esta dinámica se exponen a través del análisis en el tiempo de indicadores de concentración de la tierra y producción agrícola en la región, sin dejar de lado que las estadísticas sobre concentración de la tierra son poco confiables y no están actualizadas. En otras palabras, aunque el análisis hace un seguimiento de indicadores en el tiempo, con este ejercicio se pretende resaltar aspectos más específicos como las relaciones entre actores, la forma de operar de estas empresas, las políticas específicas que propician este tipo de producción en la región y se señalan algunos de sus impactos sociales y ambientales.

La región que se analiza es particular, en la medida en que su desarrollo agroindustrial se ha enmarcado en una serie de políticas que pretenden convertirla en una especie de “cerrado brasilero” bajo el discurso de que sólo la gran producción agrícola puede llevarse a cabo en

esa zona debido a que sus restricciones de fertilidad del suelo sólo pueden ser superadas con el uso intensivo de tecnología. Sin embargo, este trabajo señala algunos estudios de caso que revelan que es posible la pequeña producción allí y se destacan los elementos que hacen que estas unidades productivas sean, bajo ciertas condiciones, una mejor opción de vida para los pequeños productores que dedicarse a trabajar para la gran producción o rentar sus tierras a ésta.

## Capítulo I

### **Concentración de la tierra, agroindustria y movimientos sociales por la alimentación**

A través de una revisión general de literatura, este capítulo tiene como propósito señalar qué interpretación se le da en este trabajo a la dinámica de la agroindustria a nivel mundial y para ello se encuentra dividido en tres partes. La primera, realiza una aproximación de forma corta y general a algunos elementos de la teoría marxista que dan razón a cuestionamientos que giran en torno a la concentración de la propiedad de la tierra. Se trata de identificar cuáles son las motivaciones para hacerse de grandes extensiones de tierra, qué implicaciones tiene la gran producción y cuáles son sus límites físicos, se examinan algunas implicaciones de la renta dentro de la acumulación capitalista y se analiza brevemente el papel del Estado capitalista en la producción agrícola.

La segunda parte señala cómo la preponderancia que adquieren las transnacionales y la financiarización gracias a las políticas enmarcadas en la tendencia neoliberal, lleva consigo la eliminación gradual de la pequeña producción. Se expone cómo el incremento del precio de los alimentos en 2007 ha provocado una compra masiva de tierras en países del sur, para el cultivo de alimentos para exportación y agrocombustibles, que ocasiona el incremento de los precios de la tierra y la demanda de agua. Bajo este esquema de producción agrícola, la tierra y la mano de obra, son tratados como factores de producción sustituibles y el campesinado es visto, según Holt Giménez y Altieri (2013), como un sector para una potencial expansión del mercado en la medida en la que, bajo la dinámica del neoliberalismo, los campesinos son sujetos a explotación y su desposesión implica su entrada al mercado como mano de obra de la gran producción.

Finalmente, se exponen algunas de las consecuencias de la dinámica agroindustrial y algunas respuestas de producción y movimientos sociales en torno a su funcionamiento. Los últimos basan su discurso en los beneficios de la producción familiar indicando que su producción reduce la dependencia de insumos externos basados en combustibles fósiles pues éstos son reemplazados por el conocimiento acumulado por años en la agricultura tradicional, indica además que su producción conserva el patrimonio cultural y la biodiversidad, produce alimentos saludables, sostiene los modos de vida de las familias campesinas y genera resiliencia ante el cambio climático.

## **1. La concentración de la tierra**

Este apartado expone qué significa desde la teoría marxista poseer tierra, cuáles son las motivaciones para su acumulación y concentración, y permite señalar que, con la tierra, el propietario se apropia de una parte del trabajo social y en esa medida, abre paso a puntos posteriores del trabajo que explican que la lucha campesina, al igual que la obrera termina siendo en contra de la proletarización. Como se estableció anteriormente, este apartado agrega elementos teóricos al análisis posterior del trabajo. De la propiedad de la tierra deviene la renta y en este apartado se define y se indica qué implicaciones tiene. Así mismo, se destaca qué papel cumple el Estado capitalista como agente garante de la concentración de tierra necesaria para permitir, a través del uso de tecnología para monocultivo, una mayor productividad del trabajo y, por tanto, el anhelado crecimiento económico.

### **a) Apropiación de la tierra**

Es importante señalar algunos puntos antes de entrar al tema de la tierra desde la teoría marxista. Para empezar, la tierra existe en cantidades preestablecidas que no pueden ser incrementadas a voluntad y que, al no ser producto del trabajo, no posee valor en sí misma, sino que es entendida como una condición natural para la producción. Sin embargo, la tierra en el sistema de producción capitalista asume forma de medio de producción y es por tanto sometida a la lógica de la acumulación. Además, en torno a la tierra existen ciertos tipos de relaciones sociales de apropiación, pues con base en sus características se constituye como un objeto de inclusión-exclusión, es decir, quien posee un título de propiedad sobre determinada porción del suelo puede hacer uso de la tierra y excluir a los otros de usarla (Marx, 1894/1959) (Gutelman, 1981) (Kautsky, 1899/1974).

Cuando alguien se apropia de una proporción del suelo, no lo hace por la tierra en sí, lo hace por obtener para él y no para otro, los frutos que emergen de ella a través del trabajo efectuado sobre esa extensión de tierra, trabajo que puede ser suyo o de otro. Así, la propiedad de la tierra es un instrumento que sirve para captar una fracción del trabajo social<sup>1</sup>. Pasa, por

---

<sup>1</sup> En todos los tipos de relaciones de producción, el trabajo de los productores está dividido en dos partes: 1) El trabajo necesario, que se refiere al desgaste de energía necesario para producir los bienes que asegurarán la supervivencia y la reproducción de los productores. 2) El plustrabajo, se refiere al

lo general, que el dueño de la tierra y el que gasta su energía para producir algo en ella, no son la misma persona. Esto indica que la propiedad de la tierra permite a su poseedor apropiarse del trabajo que invierte otro en su tierra (Gutelman, 1981, pág. 48).

De acuerdo con lo anterior, la relación de apropiación es, antes que nada, una relación de distribución, cuyo objeto es una superficie determinada de tierra y cuya finalidad es la apropiación de una parte del trabajo social. Al ser la tierra limitada, se crea una relación social de fuerza. Cabe resaltar, además, que estas relaciones no son materiales y tangibles, son un “sistema abstracto de derechos cuya existencia es socialmente reconocida” (Gutelman, 1981, pág. 49).

Ahora bien, ¿qué es lo que motiva a los terratenientes a hacerse de tan grandes extensiones y cómo ello lleva a tan altos niveles de concentración de la tenencia del suelo? La dinámica es la siguiente según *La cuestión agraria*: Cuando una propiedad es grande, el propietario no arrienda su propiedad a un solo arrendatario, más bien prefiere dividir su terreno en granjas y arrendarlas a varios para sacar el mayor provecho posible. Esta división del fundo obedece entonces al afán de explotar racionalmente la propiedad por parte del terrateniente y también a la consideración del capital de los arrendatarios que se ofrecen a explotarlo. Así, donde coincide la explotación y la propiedad, prospera “el sistema de la explotación por el propietario” (pág. 164). Una vez que la gran explotación se hace de tierras suficientes, se manifiesta la tendencia a la concentración, motivado el propietario no sólo por agrandar su propiedad sino por su deseo de adquirir otra. Así, al centralizarse el suelo, al poner en una sola mano muchas propiedades, se llega a la concentración de la administración dando paso a lo que Kautsky señala como una nueva forma de explotación denominada: el latifundio. Con base en él, se desarrolla en la producción agrícola la explotación a niveles agigantados, que al igual que la concentración de capital, no tiene límites.

Ante esta tendencia a la concentración de la propiedad, Kautsky (1899/1974), intenta explicar por qué para el caso de la agricultura, la gran explotación no es siempre la mejor. Empieza por aclarar que la explotación se encuentra limitada por múltiples elementos, entre ellos: el mercado, el capital, la mano de obra disponible, el transporte y los procesos técnicos. Dentro

---

desgaste de energía del que se apropia sin contrapartida el dueño de los medios de producción. (Gutelman, 1981, pág. 31)

de estos límites, la gran explotación supera siempre a la pequeña, sin embargo, conforme se expande la explotación dejando constantes otras condiciones, particularmente el método de cultivo, una mayor expansión de la actividad ocasiona “una mayor pérdida de material, mayor gasto de fuerza, de medios y de tiempo” (pág. 155). El caso del desarrollo en la agricultura de Estados Unidos expuesto por Kautsky puede aclarar esta idea.

El autor, señala que la agricultura de Estados Unidos, al menos hasta las fechas de publicación de su libro (finales de siglo XIX) se destacó por ser sumamente extensiva y por emplear técnicas relativamente desarrolladas. Mientras se fueron dando las primeras colonizaciones y las tierras vírgenes eran vistas como infinitas, los labradores de la tierra tenían la posibilidad de elegir suelo fértil para cultivar, cosechaban lo mismo una y otra vez, hasta que al agotar la tierra podían voluntariamente ir por tierra nueva. Estos agricultores nómadas, teniendo la posibilidad de colonizar tierras con frecuencia y al no tener que pagar por ellas, dedicaban todo su capital a la adquisición de tecnología. En ese sentido, la dinámica agrícola estadounidense no requería el uso de abono ni de rotación de cultivos, haciendo que el proceso de producción fuera muy sencillo y con ello se diera una expansión rápida de los fundos (Kautsky, 1899/1974, pág. 158).

En Estados Unidos ocurrió que se estableció directamente la propiedad parcelaria, sin pasar por relaciones de producción feudales. Los ingleses no pudieron esclavizar a los campesinos inmigrantes, debido a la abundancia de tierras que encontraron y a la ausencia de políticas que permitieran la servidumbre de aquellos inmigrantes. Así, cada inmigrante pudo tomar cada parcela obteniendo libre y gratuitamente su título de propiedad y el derecho de cultivar sin pagar renta (Gutelman, 1981, pág. 68).

A fines del siglo XIX las granjas estadounidenses cubrían extensiones de suelo de 10.000 hectáreas, magnitud elevada si se compara con las superficies inglesas, en las que la explotación del cultivo se hacía de forma intensiva y cuya extensión rara vez superaba las 500 hectáreas. Éstas requerían de una rotación constante de cultivos y era necesario tener ganado para solventar los elevados requerimientos de abono (Kautsky, 1899/1974, pág. 158).

La teoría de Kautsky establece que la agricultura extensiva al modo estadounidense desaparece cuando la tierra se convierte en propiedad privada o cuando ya no hay terrenos fértiles a disposición del primero que la ocupe. Una vez ello ocurra, en vez de practicar un

cultivo exhaustivo, el labrador empezará a hacer rotación de cultivos y a abonar la tierra, necesitando para ello la existencia de establos. Así, al ampliar su terreno de cultivos, deberá emplear más obreros y más dinero, y con ello empezará a disminuir la magnitud de las grandes explotaciones, pues dejarán de ser rentables (Kautsky, 1974, pág. 159).

Sin embargo, como este mismo trabajo señala más adelante, la privatización y la pérdida de la fertilidad de suelo no son un impedimento para mantener y expandir latifundios. La explotación exhaustiva se lleva a cabo en extensiones muy grandes bajo la forma de monocultivo. Mantener la productividad del monocultivo ha sido posible gracias a la tecnología, y eso lo vio Kautsky, señalando que Estados Unidos terminaría por tomar el ejemplo de los países europeos y reduciría el tamaño de sus extensiones, “a menos que el proceso técnico, creara nuevas condiciones que permitieran ampliar el límite máximo de la gran explotación intensiva” (Kautsky, 1974, pág. 159).

La tecnología empleada para sostener el monocultivo permite incrementar el rendimiento por hectárea cultivada, pero en el largo plazo, dada la pérdida de fertilidad del suelo se requieren cada vez más insumos para mantener dicha producción, e incluso “cuando existe una degradación severa, la productividad es limitada, aun utilizando grandes dosis de fertilizantes y pesticidas” (Rosset y Martínez, 2016). Cabe resaltar que Kautsky reconoció que el tránsito de la agricultura extensiva a lo que denominó “otra más regulada”, orientada a mantener la fertilidad natural del suelo y a pasar del uso de pastos extensivos al cultivo intensivo, forjaría la tendencia de la reducción de las extensiones de las propiedades (Kautsky, 1899/1974).

#### **b) La renta de la tierra**

Como se dijo anteriormente, lo que se vende al ceder un título de propiedad fijando un precio, es plustrabajo futuro, es decir, la renta de la tierra por venir, una esperanza sobre la renta de la tierra. El comprador de la tierra adquiere el derecho de apropiarse del plustrabajo. En esa medida, el valor y el precio de la tierra no son más que el valor y el precio del plustrabajo futuro que la relación de propiedad permitirá producir y captar bajo el nombre de renta de la tierra (Gutelman, 1981, págs. 69-70).

La renta de la tierra se puede entender mejor si se analiza el concepto de “ganancia extraordinaria” que se ha utilizado también para comparar la actividad agrícola y la industrial.

La ganancia extraordinaria en la industria, deriva de condiciones de producción más ventajosas, pero se refiere a casos excepcionales y pasajeros, a diferencia de los de la agricultura, que se basan fundamentalmente en la desigual productividad del suelo y en esa medida la ganancia extraordinaria es un fenómeno estable en la agricultura. La productividad del suelo es resultado de condiciones puramente naturales y tiene una magnitud de condiciones técnicas dadas, incluso si las condiciones técnicas (y las demás condiciones) son iguales para tierras diferentes, seguirán existiendo diferencias en la productividad del suelo (Kautsky, 1899/1974, pág. 76).

Las tierras más fértiles son explotadas en primera medida, y posteriormente, cuando la poca oferta de productos agrícolas encarezca las subsistencias hasta el punto de hacer rentable la producción en una tierra de peor calidad, se empezará a cultivar allí. Las diferencias de rendimiento entre tierras cultivadas que crecen con el desarrollo económico van haciendo crecer la renta del suelo (Kautsky, 1899/1974, pág. 76). De las diferencias en el rendimiento de la producción, se deriva el concepto de *renta diferencial*.

En la industria, el uso de una máquina o de una corriente de agua puede representar para un fabricante ganancias extraordinarias derivadas de la diferencia entre el precio de producción individual del “productor favorecido” (aquel que puede utilizar una máquina que utiliza carbón o una fuerza natural que los otros no pueden usar) y el precio general de producción de la sociedad en su conjunto<sup>2</sup>. Al utilizar la corriente de agua para producir, el fabricante le debe su ganancia extraordinaria a una fuerza natural que no es como el carbón, producto del trabajo humano y que al tener valor debe tener una retribución equivalente. Así “el mero empleo de fuerzas naturales en la industria puede influir en la cuantía de la cuota general de ganancia, al influir en la masa necesaria del trabajo necesario para la producción de los medios de subsistencia” (Marx, 1894/1959, pág. 599). La tierra posee fuerzas naturales monopolizables y monopolizadas, y la ganancia extraordinaria derivada del uso de estas fuerzas naturales

---

<sup>2</sup> En el precio comercial se revela la naturaleza del valor de la mercancía en la medida en la que se determina “no por el tiempo de trabajo individualmente necesario para la producción de una determinada cantidad de mercancías (...) para un productor individual, sino por el tiempo de trabajo socialmente necesario, es decir, por el tiempo de trabajo necesario para crear, bajo el promedio dado de las condiciones sociales de producción” (Marx, 1894/1959, pág. 596).

atadas a una extensión de tierra se convierte en renta del suelo correspondiente al dueño de la propiedad.

En esa medida, Marx (1894/1959) establece que la renta diferencial se deriva de la diferencia en las productividades de inversiones iguales de capital inyectadas a extensiones iguales de tierra, pero de fertilidad diferente. En esa medida la renta diferencial responde a la diferencia del rendimiento del capital invertido en la tierra menos fértil (la peor) y el rendimiento del capital invertido en las tierras mejores (más fértiles). En ese sentido, la renta siempre es diferencial, pues surge a partir de la diferencia entre el precio individual (precio de producción) y el precio promedio o de mercado (Marx, 1894/1959, pág. 604). Este último lo instaaura el precio de producción del capitalista situado en las peores condiciones diferenciales, en las tierras menos fértiles y peor ubicadas (Gutelman, 1981, pág. 109).

Es importante hacer algunas aclaraciones. Primero, que la ganancia extraordinaria no es fuente de la fuerza natural, pues esta última sirve sólo de base para obtener una productividad “excepcionalmente alta” del trabajo. Segundo, que la ganancia extraordinaria no se genera por la existencia de la propiedad privada sobre la tierra, pues ésta se generaría incluso si el fabricante produjera con una corriente de agua libre (sin dueño), en ese caso la ganancia caería en manos del fabricante en vez de caer en manos del terrateniente (Marx, 1894/1959, págs. 601-603).

El productor situado en la peor tierra obtiene una tasa de ganancia media, pero no obtendrá una ganancia excedente debido a que ésta sólo se genera por la diferencia en los precios de producción y mercado. Este excedente que se traduce en renta, sólo se devengará cuando el producto arroje un precio individual de producción inferior al precio de mercado (Marx, 1894/1959, pág. 694). Si la producción de la peor tierra no genera renta entonces ¿cómo paga el productor al propietario de la tierra por producir en su propiedad? el propietario de la peor tierra cobra forzosamente una renta, no la entrega gratis para que el capitalista la cultive, esa renta se denomina *renta absoluta*.

Se sabe que la tierra de peor calidad no genera renta diferencial, pero se sigue cultivando porque genera una ganancia media. Puede ser que el capitalista sea dueño de la tierra en la que produce, “un caso fortuito” para él, al no interponerse ante él la propiedad de la tierra como traba a la inversión de su capital (Marx, 1894/1959, págs. 694-697). Puede ocurrir

también que los capitalistas situados en las peores tierras cedan parte de su ganancia media al terrateniente, teniendo para ellos una ganancia inferior a la media e impidiendo la acumulación de capital al nivel de la explotación (Gutelman, 1981, pág. 110). En esa medida, la propiedad de la tierra es un obstáculo a la acumulación de capital, particularmente para aquellos productores situados en las peores tierras.

Marx (1894/1959) establece que las peores tierras se cultivarán sólo en la medida en la que generen renta, es decir, sólo cuando su precio de producción esté por debajo del precio comercial. ¿Cómo se logra eso? Sólo con el incremento de los precios de mercado. En ese sentido, la renta de la tierra de la peor calidad no es una consecuencia del alza de los precios sino causa (pág. 699). Es importante señalar, que cuando una tierra de baja calidad relativa genera una renta, es decir, cuando genera una renta absoluta, las tierras que ya arrojaban rentas diferenciales van a ver “mágicos” incrementos de sus rentas totales. ¿Cómo lo logran? Pregunta Kautsky (1899/1974), y responde: “el medio para llegar a ello ha sido el de todo cártel: limitar la producción para hacer subir los precios” y señala además que conformar el cártel agrícola, que implica monopolizar la tierra resulta más fácil si se compara con el industrial o de comercio, que para subir los precios deben crear su monopolio de forma artificial. Señala el autor que “basta con el título de propiedad para recibir renta del suelo”, así, se concluye que “la renta del suelo como renta diferencial, es producto de la competencia y como renta absoluta, es fruto del monopolio sobre la propiedad de la tierra” (pág. 86).

Para finalizar este apartado estaría bien dejar bien sentadas las diferencias teóricas entre la renta diferencial y la absoluta, pues en la práctica es difícil diferenciarlas. Kautsky (1899/1974) señala que la renta diferencial es resultado del carácter capitalista de la producción y no de la propiedad privada del suelo, así este tipo de renta subsistiría aún si el terreno se nacionalizara mientras continuara la forma capitalista de explotación agrícola. En contraste, la renta absoluta, que depende directamente de la existencia de la propiedad privada del suelo, desaparecería en caso de una nacionalización de la tierra, provocando una disminución de los precios de los productos agrícolas (pág. 86).

Otra diferencia radica en que la renta diferencial no es un valor que determina los precios de los productos agrícolas, depende únicamente de los precios de producción, mientras que la renta absoluta depende de los de producción y de mercado. La renta diferencial proviene

según Kautsky (1899/1974) de la ganancia extraordinaria “operada por la productividad del trabajo en un terreno bueno o bien situado, mientras que la segunda (...) emana de una retención del propietario sobre los valores existentes, de una retención de la masa de la plusvalía o de una reducción de la ganancia extraordinaria o de una retención de los salarios” (pág. 88). Agrega Kautsky (1899/1974) que es común que los obreros y los capitalistas se repartan la pérdida derivada de la renta absoluta.

### **c) El Estado capitalista en la agricultura**

En el sistema capitalista el centro de la reproducción es el crecimiento económico y el papel del Estado capitalista, es en esa medida, garantizar las condiciones necesarias para generar dicho crecimiento por las vías más rápidas. Dado que la existencia de predios de extensiones agigantadas requiere del paquete tecnológico y posibilita la compra de insumos al por mayor, lo que promueve una mayor productividad del trabajo y da paso a una producción acelerada y con ello la acumulación de capital, el Estado capitalista debe focalizar sus esfuerzos en garantizar la concentración de tierra que permita dicha acumulación de capital. Como se verá en el siguiente capítulo, para el caso de Colombia, en la agenda del actual gobierno, el modelo de desarrollo rural consiste en permitir e incluso promover el acaparamiento de tierras y la agroindustria a gran escala, mediante la creación de un marco legislativo especial de la administración de tierras de la nación, en los que elimina las restricciones a la adquisición y acumulación de tierra.

El trabajo desarrollado por Borras, Kay, Gómez, y Wilkinson (2013), señala que los estados son actores fundamentales en los procesos de acumulación de capital y que ello queda claramente demostrado en los estudios de la FAO sobre acaparamiento de tierras en América Latina (véase Soto Baquero y Gómez, 2012 y 2013) (pág. 94). Los autores indican, citando a Fox (1993), que “los estados, en términos generales, cumplen un rol dual y contradictorio en el contexto de la dinámica capitalista: por un lado, facilitan la acumulación de capital y por otro buscan sostener niveles mínimos de legitimidad política” (pág. 94).

Los informes de FAO, revelan que efectivamente los Estados de América Latina “han facilitado las inversiones de gran escala en tierras como estrategia para apuntalar el desarrollo de sus países” (Borras, Kay, Gómez y Wilkinson, 2013, pág. 94). Su argumento indica que el acaparamiento, con base en el análisis de FAO, se ha dado en países con democracias

liberales de relativa estabilidad política, e indican que esto contradice la hipótesis dominante que asocia el acaparamiento con la existencia de estados frágiles, con instituciones y gobernanza débiles. Señalan, por ejemplo, que países como Honduras y Colombia, en los que la dinámica ha estado relacionada con violencia, deben analizarse desde una perspectiva histórica de largo plazo pues se trata de países cuya violencia rural ha sido algo más bien estructural e histórico. En otras palabras, para el caso de América Latina, la dinámica de acaparamiento y concentración de tierras no es resultado de un Estado ausente o débil, sino es consecuencia de un Estado activo entregado a facilitar el desarrollo de la gran producción agrícola.

Es importante resaltar que el objetivo del crecimiento económico perseguido por el Estado se encuentra ligado a las leyes propias del mercado y desligado de las leyes que rigen la naturaleza (en cuanto a la renovación de los recursos naturales y el desprendimiento o pérdida de energía que genera la actividad económica). En esa medida, respetar las leyes de la naturaleza es una idea contraria a la acumulación y contraria a su propia existencia (Trápaga Delfín, 2012, pág. 84). Desde la economía ecológica se ha señalado que existe una manía o un “endiosamiento hacia el crecimiento económico y el énfasis en la sustituibilidad entre recursos naturales y capital” (Daly, 1994).

Teniendo en cuenta el análisis de la renta, la reforma agraria serviría para eliminar la renta absoluta y con ello los precios de los bienes agrícolas tenderían a bajar, solucionando algunos problemas de la crisis alimentaria. Además, la propiedad de la tierra es una traba a la acumulación. Como vimos, el terrateniente exige al capitalista una parte de la plusvalía. El reparto de la plusvalía genera en ese sentido, un conflicto entre capitalistas y terratenientes.

En ese sentido, la reforma agraria contestaría a la demanda de los capitalistas, se trataría de una tentativa burguesa (Gutelman, 1981).

Para el caso que queremos abordar, es posible inferir que los capitalistas son por general los mismos dueños de la tierra. En esa medida, la reforma agraria no se encuentra dentro de sus intereses. Pocos capitalistas son arrendatarios a largo plazo pues pueden adquirir fácilmente extensiones inmensas de tierra. En esa medida, la propiedad de la tierra no representa un obstáculo a la acumulación y al contrario su apropiación, en caso de tener grandes extensiones sin producir, es utilizada para la especulación sobre su precio.

## **2. Agroindustria y régimen corporativo alimentario**

El avance del neoliberalismo ha configurado una dinámica que favorece la producción agrícola industrial mientras deprime la pequeña producción, particularmente en los países del sur. Los gobiernos de los países del sur fomentan las alianzas corporativas entre agroindustria y agricultores, en las que ponen recursos de los programas de desarrollo agrícola en manos de los primeros para que ellos los administren. Tierras, subsidios y créditos, son distribuidos a través de los agroindustriales a los agricultores. Las condiciones de producción y los precios son fijados por los primeros, mientras los agricultores corren el riesgo de la cosecha. Estas alianzas se realizan para llevar a cabo cultivos para agrocombustibles y materias primas de exportación.

El papel del Estado de los países del sur ha sido fundamental dentro del problema que acá se plantea. Se disponen leyes de tierras y programas agrícolas que respaldan el desarrollo de la gran producción agroindustrial, generando una precarización de la pequeña producción que genera su expulsión del campo e incrementa la pobreza en las ciudades. Los pequeños productores han luchado incesantemente por el acceso a tierra, por mayores precios de venta y mejores condiciones de producción y comercialización pues los tratados comerciales los ponen en desventaja frente a productos importados, por mejores salarios y condiciones laborales en el campo pues la mayoría además de producir en su tierra o como aparceros, trabajan como asalariados en la agroindustria. Estos productores ven limitadas sus posibilidades de acumulación de excedentes, pues al estar inmersos en el sistema capitalista, el mercado y los bancos, terminan por absorber parte de éste. En esa medida, este apartado profundiza sobre qué implicaciones tiene el despliegue de la agroindustria especialmente en los países del sur, y señala qué papel juegan allí las empresas agroindustriales, el Estado y los pequeños productores.

### **a) Neoliberalismo y agroindustria**

Antes de la década de los ochenta, ocurrieron importantes transformaciones a nivel mundial. El patrón oro fue abandonado en 1971 en la administración de Nixon y desde entonces, el sistema económico ha vivido sumergido en un “sistema monetario desmaterializado”. La libertad de los flujos de dólares convirtió a Nueva York en el centro financiero de la economía global haciendo que Estados Unidos ganara hegemonía. Sin embargo, para que este sistema

funcionara era necesario que “los mercados en general y el mercado de capitales en particular” se abrieran al comercio internacional (Harvey, 2004, pág. 62)

Así las cosas, Estados Unidos empezó a ejercer presiones sobre otros países para que se comprometieran con el neoliberalismo, respaldado por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, que abogaban en favor de las denominadas “reformas estructurales” y del ajuste macroeconómico (Bértola y Ocampo, 2013, pág. 260) (Harvey, 2004). En los países industrializados se daban fuertes corrientes ideológicas y políticas que demostraban los efectos de la nueva tendencia, de ahí el acenso al poder de Ronald Reagan y Margaret Thatcher. Con ello, el poder se desplazaba de la burguesía productiva a las instituciones financieras. El capital financiero posibilitaba la represión del movimiento obrero, así, los logros alcanzados por el movimiento obrero de los países industrializados en la década de los sesenta se vieron menguados u obstruidos en la década de los setenta y ochenta. Aunado a ello, en los países en desarrollo se había consolidado un proletariado enorme, pero “amorfo y desorganizado”, fácilmente explotable e incapaz de exigir incrementos salariales y mejores condiciones laborales (Harvey, 2004, pág. 63).

El endeudamiento de los países dio paso a una especulación incesante resaltando el poder del sector financiero y provocando la pérdida de poder de lo público. La supremacía del sector financiero ponía en el centro mundial a Estados Unidos y disciplinaba mientras tanto al movimiento obrero y a la intervención del Estado, particularmente en los países endeudados. Sin embargo, el sector financiero hacía estragos y mostraba poder ser cada vez más volátil y depredador, pues se produjeron constantes brotes de devaluación y de destrucción de capital, originados en parte por los programas de ajuste estructural, que se usaban como antídoto frente a la imposibilidad de hacer funcionar de forma fluida la acumulación de capital (Harvey, 2004, pág. 63-65).

Al mismo tiempo, a nivel mundial se llevaban a cabo importantes avances tecnológicos que permitieron una disminución importante de los costos de transporte. Los gobiernos trataban de cubrir los costos fijos para crear un entorno favorable a las empresas. Todo ello permitía la “movilidad geográfica del capital industrial que a su vez podía nutrirse de capital financiero, dotado de una mayor movilidad, cada vez más hipertrofiada” (pág. 64). La crisis internacional de la deuda le permitió a Estados Unidos corroborar su dominio, pues a partir de ella se

generó un sorprendente *boom* de cotizaciones bursátiles que incrementaba el valor de sus activos. Otros centros financieros del mundo también lograron empoderarse, estableciendo una jerarquía de banqueros a nivel internacional asociada al surgimiento de corporaciones transnacionales que se extendían por todo el globo y que adquirirían un poder sin precedentes (Harvey, 2004, pág. 64-65).

Para América Latina, la década de los ochenta, significó el final de una larga etapa de crecimiento sostenido por más de un siglo. El proceso de industrialización se había detenido desde la mitad de la década de los setenta, pero con la crisis el estancamiento fue contundente. Se promovieron una serie de reformas que ampliaban el campo de acción del mercado y los esfuerzos de apertura, éstas que, antes habían sido parciales y localizadas en sólo algunos países, se generalizaron en toda la región a mitad de la década de los ochenta. Las nuevas estrategias venían desde afuera y en ello, contrastaban con las políticas de industrialización por sustitución de importaciones. El nuevo paradigma se plasmó en el “Consenso de Washington” formulado por John Williamson en 1990, que se refería prácticamente a las reformas de mercado que planteaba el pensamiento económico de los países industrializados, especialmente de Estados Unidos (Bértola y Ocampo, 2013).

En suma, la crisis de la deuda para los países de América Latina significó el saqueo de sus economías, pues sus activos fueron a parar en manos del capital financiero estadounidense y sirvió para reorganizar las relaciones sociales de producción, dado el nuevo marco de liberalización comercial y a una mayor penetración del capital extranjero (Harvey, 2004). En la división territorial de la producción mundial, América Latina quedó definida como una región proveedora de recursos naturales, cuya apropiación y uso se caracteriza por imponer una lógica de acumulación a través de mecanismos de compra, alquiler o concesión, respaldada por el Estado y el capital. Se ha producido una lógica de acumulación sobre la región, que al ser históricamente exportadora de *commodities* y al poseer tierra y agua, se ha tornado dependiente de las importaciones de alimentos y bienes intermedios y finales (provenientes de Estados Unidos y China) (Merchand, 2016, pág. 156).

Ahora bien, con la nueva configuración, la agricultura ha empezado a ser vista como un negocio redondo y por ello se han intensificado de forma sostenida las inversiones por parte de empresas transnacionales (en incluso transregionales) en países del Sur que, además, en

vista de las crisis financieras internacionales, han visto en la agricultura nuevas oportunidades de negocio. Estas inyecciones de capital se vienen dando desde la década de los ochenta, pero se han intensificado a partir de 2007 (Rosset y Martínez, 2016, pág. 278).

El capital minimiza los obstáculos que han caracterizado desde siempre a la agricultura, propios de condiciones naturales de tiempo y fertilidad de la tierra. Holt-Giménez y Shattuck (2009), explican que las inversiones se dirigen a los elementos implicados tanto en la producción como en la distribución de productos agrícolas. Es decir, con inyecciones de capital es posible tener el control sobre la siembra, la fertilización, fumigación, y cultivo, a través de la introducción de insumos externos como semillas transgénicas, pesticidas químicos, fertilizantes y herbicidas. En la postcosecha, el capital transforma los productos agrícolas en alimentos procesados y materias primas, sin correr los riesgos de la producción agrícola.

Se reúnen una serie de condiciones en favor de la producción agrícola industrial. Los gobiernos y las instituciones financieras subvencionan abiertamente la producción de agrocombustibles y productos agrícolas de exportación, los acuerdos sobre derechos de propiedad intelectual les permiten, además, a las corporaciones de semillas y otros insumos tener una posición monopólica en el mercado, con lo que establecen precios y pueden obtener márgenes de ganancia elevados. Así, “las instituciones financieras, las firmas de biotecnología, los gobiernos y la agroindustria reestructuran el control sobre la tierra, los recursos genéticos, el espacio económico y el poder de mercado” (Holt-Giménez y Shattuck, 2009, pág. 70).

Holt-Giménez y Shattuck (2009) exponen un ejemplo ilustrativo que permite ver cuál es la dinámica de ciertas fusiones corporativas. Señalan que Monsanto y Cargill crearon una empresa conjunta llamada Renessen, “único abastecedor del primer cultivo transgénico-energético comercial, Maíz de alto valor Maverá”. Su truco consiste en que los agricultores deben vender su cosecha de maíz Maverá a una planta procesadora de Renessen que sólo procesa el fruto de su semilla. “Renessen determina el precio de la semilla, Monsanto vende los insumos químicos, Renessen determina el precio de recompra de la cosecha terminada, Renessen vende el combustible y los agricultores solos asumen los riesgos”. En esa medida,

los minifundistas poseen un poder de negociación y mercado nulo, mientras que estas empresas se aseguran las mayores ganancias (pág. 72).

Este tipo de alianzas corporativas son cada vez más comunes. En Colombia las alianzas para producir agrocombustibles a partir de caña de azúcar y palma de aceite funcionan bajo esta misma dinámica. Además, se sabe que Monsanto recibe grandes subvenciones por proporcionar sus productos químicos y semillas, mientras que los pequeños productores, al no poder comprar semillas e insumos al mayoreo, deben pagarlos a precios muy altos. Este tipo de empresas consiguen incluso la tierra gratuitamente, o la concentran ilegalmente como en el caso colombiano y por ello, estas actividades están muy relacionadas con el fenómeno de acaparamiento de tierras en los países del Sur global. Al mismo tiempo, muchos minifundistas en el Sur son desplazados a tierras agroecológicamente marginales. Además, como el ejemplo muestra, los únicos riesgos que se pueden asumir dentro de la cadena de producción se dejan en manos de los agricultores (Holt-Giménez y Shattuck, 2009).

El apoyo del Estado en el desarrollo del sistema agroindustrial ha sido fundamental. Con el discurso del desarrollo que establece que lo productivo es lo monetizado, se ha devaluado la subsistencia, el trabajo cooperativo y el manejo de los bienes comunes, prácticas que son vistas ahora como actividades no productivas, marginadas y no desarrolladas. Con esta narrativa del desarrollo, no sólo se permite la proletarianización del campesinado, sino que se configura un escenario de desplazamiento de la biodiversidad, las formas tradicionales de conocimiento y de producción. Las acciones materiales basadas en el discurso del desarrollo tienen consecuencias importantes, pues debido a la retirada de los apoyos gubernamentales y la imposición de precios internacionales, los pequeños productores se ven obligados a salir del campo en vista de la inviabilidad de la agricultura y sus tierras son compradas o arrendadas a bajos precios por los agroindustriales (McMichael, 2005, pág. 278).

El Sur, ofrece a las corporaciones transnacionales un marco regulatorio flexible y menos estricto que el que encuentran en el Norte, ello les permite librarse de los costos sociales y ambientales fácilmente. Se entiende, claro, que la actividad agrícola se basa en la producción de recursos renovables, no se trata de una explotación de recursos no renovables como el gas, el petróleo o minerales, sin embargo, podemos tratar este tipo de actividades como un proceso de extracción, en la medida en la que los recursos de los cuales depende su producción son

finitos. Holt-Giménez y Shattuck (2009), señalan que, para el caso de los agrocombustibles<sup>3</sup>, “la erosión del suelo, la reducción de agua subterránea, la destrucción de la fertilidad del suelo y la desviación de las aguas superficiales”, tienen que ver con su producción (pág. 70).

En este proceso impulsado por la economía de mercado, se da una marginalización creciente de la pequeña producción, encargada de producir alimentos primarios destinados a consumo interno y que se encuentra fuertemente vinculada a los ecosistemas locales (Rosset y Martínez, 2016, pág. 279). Estos no pueden producir para exportar y con dificultad resisten los precios de los alimentos importados, en esa medida no han podido cosechar ningún beneficio de la globalización (Kay, 2006). Así, sus posibilidades de acumular excedentes se ven reducidas, y en esa medida, se han profundizado las brechas sociales y tecnológicas entre la pequeña y gran producción, generando una fuerte precarización en la primera que se ve forzada a buscar ingresos afuera de sus unidades productivas. Ello hace que el campesinado, aunque siga existiendo se transforme, pues se ha proletariado en la medida en la que cada vez son más los que se sostienen con salarios, remesas, pensiones del Estado y programas sociales contra la pobreza (Kay, 2015).

La economía campesina, para garantizar su reproducción se ve obligada a vender el remanente de fuerza de trabajo que no puede consumir. En estos intercambios, el campesinado se ve sometido a una transferencia de valor. Sobre las condiciones específicas de la explotación laboral rural, Bartra (2006) indica que la “posición originaria del campesinado no es demandar un pago mayor, sino reclamar las condiciones que le evitarían tener que venderse, en primer lugar, tierra suficiente y medios para trabajarla” (pág. 58). La precarización de la producción campesina derivada del funcionamiento del sistema agroindustrial sitúa al campesinado en una posición de clase explotada -que lucha por su existencia-, al tiempo que lo hace transitar a otra condición distinta de explotado: la proletaria. En ese sentido, según el autor “la lucha campesina por su existencia como clase es en lo

---

<sup>3</sup> Es importante señalar que los agrocombustibles se refieren a los combustibles derivados de cultivos agrícolas, que incluyen pasturas (que pueden destinarse a la producción de carne y leche) y que los cultivos de los que devienen pueden destinarse a consumo humano (maíz, soja, caña de azúcar, yuca, palma, etc.). Los biocombustibles, se refieren, en cambio, a los combustibles derivados de materiales, que si bien pueden ser plantas (jatropha e higuierilla, también pueden venir de micro algas o residuos orgánicos), no se destinan comúnmente al consumo humano (León Sicard, 2008, pág. 77).

esencial una lucha contra la proletarización o, más específicamente, contra el largo proceso de depauperación que constituye (...), su tránsito obligado” (Bartra, 2006, pág. 58).

A pesar de que los monocultivos son intensivos en capital, el campesinado ha sabido ubicarse en tareas de floricultura y horticultura, y recogiendo lo que las máquinas no alcanzan a recoger en las grandes plantaciones agroindustriales, en las que son contratados bajo condiciones inestables, flexibles y temporales, a través de las cooperativas de trabajo. Estas últimas eliminan las relaciones entre empresas y trabajadores, e impiden la organización de los últimos para presionar por sus derechos, no ofrecen seguridad social y tampoco respetan el salario mínimo. Un aspecto importante ha sido también la entrada de la mujer campesina a este sistema laboral, apetecida muchas veces debido a que por lo general es menos conflictiva y suele recibir menores salarios (Kay, 2006). En ese sentido, se acrecienta la concentración de capital a costa de un deterioro de la distribución del ingreso y de la remuneración de los asalariados del campo.

#### **b) Oferta agrícola y acaparamiento**

Uno de los resultados del incremento de los precios de los alimentos en 2007 y 2008 ha sido la proliferación de adquisiciones (compra o arrendamiento a largo plazo) de tierra cultivable en países del sur por parte de países con restricciones en su dotación de recursos naturales<sup>4</sup>, países populosos (China e India) o incluso países con recursos naturales abundantes (Estados Unidos), que buscan asegurar su oferta alimentaria aprovechando los bajos costos de producción y la disponibilidad de agua en países del sur (Trápaga Delfín, 2012). La deslocalización de la propiedad y control de recursos para la acumulación de capital ha provocado, además de conflictos sociales por su ubicación en zonas rurales pobres cuya población depende por lo general de la disponibilidad de recursos, el incremento del precio del suelo y de la demanda de agua a nivel mundial (von Braun y Meinzen-Dick, 2009).

Sin embargo, no solo la crisis alimentaria ha promovido la adquisición masiva de tierras. La producción de agrocombustibles como solución al cambio climático y la financiarización, son elementos que han promovido la búsqueda de tierras para cultivar, enmarcada en el discurso de “seguridad alimentaria y salvemos el planeta” y de “inversión responsable”. Se trata de una

---

<sup>4</sup> Arabia Saudita, Qatar, Emiratos Árabes, Japón, y otros (Trápaga Delfín, 2012).

búsqueda no sólo de alimentos sino también de biomasa y combustibles fósiles para obtener energía. La financiarización en torno a los precios de la tierra, alimentos y biocombustibles ha hecho estragos. Las inversiones en biocombustibles se multiplicaron por ocho entre 2004 y 2007 y el comercio de futuros agrícolas y sus derivados incrementó 32% en 2007, mostrando la tendencia generalizada del paso de la inversión en materias primas duras a materias primas blandas (McMichael, 2012).

Es importante resaltar algo paradójico en este punto, y es que mientras las economías deficitarias en recursos naturales y países desarrollados buscan mantener el control sobre las tierras y recursos del globo, “las economías subdesarrolladas, en su casi absoluta mayoría pobres e importadoras netas de alimentos, siguen funcionando con el supuesto de que la autosuficiencia alimentaria es cuestión del pasado y el abasto en ese renglón puede provenir del exterior sin más problema que conseguir las divisas o los créditos para comprarlos” (Trápaga Delfín, 2012, pág. 74).

Son varios los grupos de actores involucrados en la dinámica de la apropiación de tierra y recursos por parte de extranjeros. Para simplificar se pueden mencionar cuatro: instituciones financieras internacionales, los gobiernos nacionales, las empresas agroindustriales y las comunidades locales. Las primeras están para facilitar los acuerdos de adquisición a través de los préstamos a agroindustria, que incrementaron 30% entre 2009 y 2011. Estas, señalan abiertamente que el incremento en los precios de los commodities es la oportunidad para el crecimiento de las economías emergentes y por tanto se debe incrementar la tecnología en agricultura y expandir la frontera agrícola. Los gobiernos de los países del sur, casi sin excepción realizan esfuerzos por incrementar la IED en agroindustria y desarrollan para ello proyectos de infraestructura, son flexibles en el pago de impuestos, uso de agua y en la contratación de trabajadores (Shepard y Anuradha, 2009).

El discurso que predomina establece que este tipo de inversiones son benéficas para las comunidades locales pues generan empleo y desarrollan las regiones colocando nuevas escuelas y hospitales. Indican que se trata de situaciones *gana-gana*. Sin embargo, algunos autores señalan que el acaparamiento de tierras y recursos implica en muchos casos la violación de derechos humanos, importantes impactos ambientales y la nula participación de las comunidades locales, que luchan por no ser excluidas del uso de los recursos de los que

depende su vida (Holmes, 2014). La percepción de la situación depende en gran medida de la relación que se tenga con la tierra y, por tanto, la respuesta de los actores es diferente frente a los acuerdos de adquisición (Borras y Franco, 2013).

La lucha contra la explotación que se desenvuelve a partir de los acuerdos de adquisición ha sido analizada por algunos autores a la luz de la llamada *acumulación originaria*, que según Marx (1867/1999), se refiere a la “acumulación anterior a la acumulación capitalista, una que no es resultado, sino punto de partida del régimen capitalista de producción” (pág. 607). Los mecanismos a través de los cuales se logra esta acumulación han sido históricamente violentos y representados por las conquistas, la esclavización, el robo y el asesinato. Lo que se consigue con la violencia es la disociación entre el productor y la propiedad sobre las condiciones de su trabajo, con ello, los medios sociales de vida se transforman en capital y los productores directos en obreros asalariados. Con la penetración del capitalismo en la agricultura, se separa al campesino de su tierra a través de un proceso de expropiación y se le proletariza en la gran explotación agrícola. En ese sentido, la acumulación originaria “no es, pues, más que el proceso histórico de disociación entre el productor y los medios de producción” (Marx, 1867/1999, pág. 608).

David Harvey (2004) señala que el concepto de acumulación originaria incluye una serie de procesos que se encuentran muy relacionados con la penetración del capitalismo en la producción agrícola e indica que los mecanismos de acumulación que Marx señaló, se han afinado y desempeñan actualmente un papel aún más importante que en el pasado. El autor indica que la actitud del Estado y la penetración del capitalismo en todas las esferas de producción ha conducido a:

“la mercantilización y la privatización de la tierra y la expulsión forzosa de las poblaciones campesinas, la conversión de diversas formas de derechos de propiedad – común, colectiva, estatal, etc. – en derechos de propiedad exclusivos; la suspensión del derecho a los bienes comunes; la transformación de la fuerza de trabajo en mercancía y la supresión de formas de producción y consumo alternativas; los procesos coloniales, neocoloniales e imperiales de apropiación de activos incluyendo los recursos naturales; la monetización de los intercambios y la recaudación de impuestos, particularmente de la tierra; el tráfico de esclavos; la usura, la deuda pública y, finalmente, el sistema de crédito” (Harvey, 2004, pág. 116).

Así, funcionamiento de la agroindustria representa un momento histórico en la reproducción del capitalismo, en el que el capital se expande mediante la liberación de activos, incluyendo la fuerza de trabajo y la naturaleza, a un costo muy bajo y en algunos casos igual a cero. El capital sobre-acumulado puede apoderarse de dichos activos y convertirlos en rentables (McMichael, 2005, pág. 270). Las comunidades locales son sometidas a la lógica capitalista y con ello desaparecen las formas alternativas de producción y consumo. Se suelen reprimir de forma violenta las estructuras preexistentes y con ello se construye a la clase obrera. Así, la acumulación originaria supone siempre la apropiación e integración de logros culturales y sociales ya existentes y la confrontación y sustitución de sus formas (Harvey, 2004, pág. 118-119).

La privatización del conocimiento a través de la instauración de los derechos de propiedad aplicados a licencias y patentes de material genético y semillas, elimina agriculturas y agroecologías existentes. Esta privatización del conocimiento acompañada del monocultivo agroindustrial promueve la pérdida de la biodiversidad, del ahorro de semillas y del conocimiento local. La biotecnología, concentra y centraliza el poder de las corporaciones agroquímicas, dueñas de más de un tercio del mercado mundial de semillas y del 100% del mercado de semillas transgénicas. Esta forma de producir pone en riesgo la seguridad alimentaria, al indicar que se trata de una cuestión privada y de libre comercio (McMichael, 2005, págs. 285-286) (Harvey, 2004, pág. 118).

Por otra parte, el establecimiento de un precio internacional de los productos agrícolas genera dumping y presiona la baja de los precios locales a expensas de los pequeños agricultores que al no poder competir deben abandonar el campo o servir como mano de obra barata a la agroindustria. Ello ocurre por las ventajas competitivas generadas por la agricultura intensiva y por un sistema de apoyo asimétrico. Ello, aunado a las devaluaciones de moneda y la flexibilización de las condiciones laborales inducidas por las medidas de ajuste estructural del Sur global, tiene importantes consecuencias sociales, ambientales y económicas que serán examinadas en el siguiente apartado (McMichael, 2005).

### **c) Crisis alimentaria y otras consecuencias de la producción agroindustrial**

El valor extraído en el proceso de producción agroindustria proviene, de la explotación de la mano de obra de los pequeños agricultores flexiblemente empleada, y de la apropiación y

explotación intensiva de tierras de los países del Sur, que trae consigo importantes consecuencias ambientales. El régimen alimentario corporativo y la producción de agrocombustibles pone en riesgo la autosuficiencia alimentaria constantemente, el establecimiento de precios internacionales de los productos agrícolas ha generado burbujas especulativas sobre los precios de la tierra y de alimentos.

Efectivamente la revolución verde produjo crecimientos espectaculares en el rendimiento de muchos cultivos y se estima que evitaron hambrunas, especialmente en los países asiáticos. La FAO (2004), establece que le permitió salir de la pobreza alimentaria a millones de personas, e indica que de la revolución verde se aprendió que “una innovación tecnológica – semillas de mayor rendimiento e insumos para hacerlas crecer – puede reportar enormes beneficios a personas pobres al aumentar sus ingresos y reducir los precios de los alimentos” además, señala que se trató de “un programa internacional de investigación agrícola realizado por instituciones públicas y específicamente orientado a crear tecnologías y transferirlas libremente al mundo en desarrollo como bienes públicos” (pág. 10 y 21).

Sin embargo, la idea de la disminución de los precios provocado por las tecnologías de la revolución verde que expone la FAO (2004) es bastante cuestionable. Entre 2007 y 2008, debido al incremento de los precios de los alimentos<sup>5</sup>, cerca de 115 millones de personas fueron empujadas al hambre a nivel mundial<sup>6</sup>. Acuña *et al* (2010) explica que esta situación se derivó del incremento de los costos de la producción de energía y de los fertilizantes debido a la elevación de los precios del petróleo, a la utilización de un mayor número de tierras para la siembra de productos para la producción de biocombustibles, la baja producción de productos agrícolas debido a factores climatológicos, al incremento de la demanda de alimentos de países como China e India, a la desregulación del mercado de granos y a la especulación financiera. Además, el incremento del precio de los fertilizantes y las semillas transgénicas fueron notables en el incremento de los rendimientos de empresas como Cargill y Monsanto (Acuña y Meza, 2010) (Altieri y Toledo, 2011, págs. 587-588). Es posible agregar otros elementos como urbanización, la creciente demanda de tierras por parte de inversionistas

---

<sup>5</sup> “En marzo de 2008, el precio promedio del trigo a nivel mundial subió 130% en relación con el año anterior, la soja 87%, el arroz 74% y el maíz subió 31%” (Holt-Giménez y Peabody, 2008)

<sup>6</sup> Hasta alcanzar una cifra de población que padece de hambre a nivel mundial de mil veinte millones de personas (Trápaga Delfín, 2012).

extranjeros y la pérdida de fertilidad del suelo (Trápaga Delfín, 2012). Así, la crisis alimentaria es consecuencia atribuible al funcionamiento del sistema agroindustrial mundial.

Que la producción agrícola haya empezado a ser dependiente de las semillas genéticamente homogéneas, ha implicado el abandono de variedades antiguas y locales, que podrían tener incluso una mayor variabilidad genética. GRAIN (2016) señala que “la homogenización de la producción, derivada las semillas transgénicas, pone en riesgo el suministro mundial de alimentos, especialmente ante el cambio climático” (pág. 2). Así mismo, el desarrollo de la biotecnología ha permitido que se establezca un monopolio por parte de las empresas productoras de semillas transgénicas. La condición de monopolio les concede el poder de establecer importantes reglas en el mercado y por tanto la seguridad alimentaria mundial, y particularmente la de los países en desarrollo puede estar determinada por sus decisiones.

FAO (2004) señala que, con la agroindustria, ha crecido considerablemente el poder del sector privado transnacional y con ello, han aumentado también los costos de transacción con que se enfrentan los países en desarrollo para acceder a las tecnologías producidas por los países industrializados. Así, las redes públicas internacionales de intercambio de tecnologías entre países ven cada vez más amenazadas las posibilidades de que los países en desarrollo accedan a los beneficios de las nuevas tecnologías para la agricultura (FAO, 2004, pág. 28). Por otra parte, el desarrollo de los sistemas alimentarios y de agrocombustibles constituye una invención que provoca “el despojo, la violencia de clase y la sumisión de la vida rural a la lógica industrial”, y no existe actualmente en los países de América Latina el desarrollo industrial capaz de absorber la mano de obra desplazada por este sistema. Así, se generan anillos de pobreza en las ciudades, difíciles de solucionar.

Aunada a la crisis se encuentran algunas tendencias al establecimiento de los tratados de libre comercio, privatización y desregulación de los mercados, afectando a consumidores y a campesinos. Los subsidios nacionales migran a las actividades de producción de agrocombustibles y agroexportaciones. Los países de América Latina han visto además un incremento del acaparamiento de tierras, movimiento liderado, en gran parte, por los gobiernos de Estados Unidos, países del Golfo y China, y por poderosos inversionistas que han comprado tierras en enormes escala para la agricultura intensiva, marcando una tendencia

de “reformas agrarias regresivas” en los países del Sur (Altieri y Toledo, 2011, pág. 591) (Holt Giménez y Altieri, 2013, pág. 66) (Holt-Giménez y Shattuck, 2009, pág. 71).

La agroindustria ha implicado un proceso en el que a través del monocultivo industrial se busca adaptar la tierra al cultivo y no al contrario, lo que genera importantes consecuencias ambientales. Con el uso de agroquímicos y la excesiva irrigación, la salinización, la alcalinización y el anegamiento<sup>7</sup> del suelo se convirtieron en fenómenos comunes. La producción de agrocombustibles ha mostrado ser sumamente nociva para la fertilidad del suelo. Cuando el cultivo de la soya, por ejemplo, no se practica con rotación de cultivo, viene acompañado de altos índices de erosión. En un suelo como el de Argentina, la pérdida de capa fértil por hectárea sembrada ronda las 30 toneladas (Holt-Giménez y Shattuck, 2009, pág. 70).

La agroindustria ha requerido la creación de grandes represas y de canales de riego, incrementado el uso de aguas superficiales y subterráneas, entre las últimas los acuíferos. Además de agotarlos, el uso de agroquímicos ha promovido su infiltración y contaminación. Ello desplaza y elimina especies piscícolas, reduce la cantidad de agua de las corrientes pues aumenta el proceso de evapotranspiración y obstruye canales, presas, turbinas y dificulta la navegación (Pengue, 2009). Por otra parte, el gasto de energía que requiere la agroindustria genera la liberación de gases de efecto invernadero. Es afirmación común que el avance en las plantaciones para la producción de agrocombustibles puede reducir las emisiones de CO<sub>2</sub> y por tanto representa ser un aspecto positivo para el cambio climático, pues se trata generalmente de plantaciones verdes que lo filtran o bien, porque se producen combustibles que generan menos emisiones. Pero, ello es cuestionable si se tiene en cuenta que para el cultivo se consumen otros materiales que emiten CO<sub>2</sub> e incluso NO<sub>2</sub> (León Sicard, 2008).

Una de las consecuencias de la expansión de la frontera agrícola es la deforestación. Existen fuertes presiones sobre las personas que no poseen tierra, que llevan a cabo la apropiación de tierras boscosas para incluirlas dentro de la frontera agrícola con procesos de colonización. Se da incluso el caso de colonización por parte de medianos y grandes productores que recurren a

---

<sup>7</sup> “Se refiere al resultado del ascenso de la capa freática hacia la superficie. Si el anegamiento alcanza a la zona radicular de las plantas, los rendimientos disminuyen notablemente, pues se altera el balance entre suelo, nutrientes, aire y agua necesarios para su funcionamiento” (Pengue, 2009, pág. 54)

la deforestación para aumentar su tierra agrícola disponible (León Sicard y Rodríguez, 2002, pág. 22).

### **3. Movimientos sociales y propuestas de producción alternativas**

Ante las consecuencias mencionadas en el apartado anterior, particularmente las referentes a la crisis ambiental y a la expulsión de los pequeños productores del campo, han surgido múltiples iniciativas que pretenden sustituir o promover formas de producción con menores impactos sobre el ambiente e incrementar las posibilidades de permanencia en el campo de la pequeña producción a través de medidas que reduzcan requerimientos de capital para producir. Sin embargo, parte de estas iniciativas, enfocadas especialmente en producir de forma más amigable con el medio ambiente, en vez de realizar ajustes importantes que vayan a la raíz del problema, se valen de la preocupación generalizada sobre la crisis ambiental sin pretender cambiar la estructura del monocultivo. En esa medida, esas iniciativas, expuestas en el siguiente título, bajo la lógica de acumulación de capital, continúan reproduciendo las formas que requieren elevados requerimientos de energía y que han llevado al deterioro de la naturaleza. Este apartado pretende dejar en claro que para mitigar el daño ambiental causado por la agricultura industrial se requieren transformaciones sustanciales en la forma de producir dirigidas a permitir una mayor independencia de los insumos externos y la restauración de suelos marginados.

#### **a) Alternativas que buscan hacer más de lo mismo**

Ante la crisis alimentaria, algunas instituciones internacionales se han manifestado, indicando que la solución a ésta se encuentra en incrementar la inversión en biotecnología y en llevar a cabo una Nueva Revolución Verde. Su discurso, se basa, según Holt Giménez y Altieri (2013), en “un matrimonio entre la agroecología, la agricultura orgánica y la biotecnología”, que serviría, según su discurso, para cerrar brechas en el rendimiento y reducir la huella ambiental de la agricultura industrial a través de la intensificación sostenible. Se trata entonces de utilizar al mismo tiempo organismos genéticamente modificados “productivos” y prácticas agroecológicas “improductivas” (pág. 67). Se respaldan prácticas agroecológicas a través de financiamiento, pero se les despoja de su contenido político, subordinándolas a la agricultura convencional. Algunos autores establecen que se cae en el riesgo de que la

agroecología sea “cooptada, institucionalizada y despojada de su contenido político” (Giraldo y Rosset, 2016, pág. 14).

Este tipo de propuestas, sostienen en sus informes algunos supuestos, que según Holt Giménez y Altieri (2013), pueden ser problemáticos, entre ellos:

“que el consumo de carne de ganado alimentado con grano se expandirá en las economías emergentes; que la tierra cultivable se transformará en agrocombustibles; que la especulación financiera y la volatilidad de los precios en alimentos básicos continuará sin control; que los aumentos de producción dependen de los transgénicos, las tecnologías de propiedad y los insumos externos; y que el comercio mundial liberalizado es esencial para la seguridad alimentaria” (pág. 66).

Los informes señalan que “no es la agricultura privatizada de la Revolución Verde, ni los mercados globales liberalizados, los que han provocado propiamente las crisis alimentarias, sino su *aplicación* ineficiente” (Holt Giménez y Altieri, 2013, pág. 66). En esa medida y atendiendo a los supuestos, se debe “hacer más de lo mismo” de forma más. Proponen, en algunos casos, la sustitución de insumos agroquímicos, por insumos biológicos menos nocivos para el suelo y para la salud humana, utilizando conceptos como “agricultura sostenible”, “orgánico”, “natural”, “sustentable”, entre otros (Altieri y Rosset, 2008).

Holt Giménez y Shattuck, (2011), han denominado a este tipo de iniciativas que emergen desde el mismo régimen alimentario corporativo como “tendencia reformista”, e indican que aboga por la certificación basada en incentivos y que utiliza el poder del consumidor y su interés en acenso de consumir productos más sanos. A partir de esta dinámica ha surgido un dualismo, que consiste en “alimentos especiales de calidad” para consumidores de ingresos altos, y “otros alimentos” para las masas (pág. 121). Se trata de un “greenwashing” de la agroindustria que se realiza a través de las etiquetas (Rosset y Martínez-Torres, 2012).

La “tendencia reformista”, acompañada por iniciativas gubernamentales, busca regular, pero en ningún momento desafiar directamente las fuerzas del mercado, de hecho, no cambia, ni siquiera, la estructura de producción de monocultivo. El modelo reformista es compatible con la sobreproducción capitalista y con su régimen de patentes, sólo tiene algunas variantes entre las que están las convocatorias de renovación de financiamiento público para el desarrollo agrícola y sistemas de certificación autorreguladores, acompañados de una tendencia a hablar

de temas de sostenibilidad débil y equidad. Comercio justo, productos orgánicos a gran escala y cooperación voluntaria son temas comunes (Holt Giménez y Shattuck, 2011).

Las instituciones que fomentan estas tendencias son neoliberales, pero incluyen en su discurso el comercio justo, la inversión extranjera directa “responsable” en tierras agrícolas y han atraído algunas veces a las organizaciones de la sociedad civil a través de mecanismos de consulta. Se han acercado a la crisis alimentaria a través de investigaciones que incluyen agricultura ecológica, bancos de alimentos, cupones, ayuda alimentaria y alimentos por trabajo. En esa medida han conformado redes de seguridad social, sin proponer algún cambio estructural. Ello señala que la tendencia neoliberal y reformista, conducen al desarrollo capitalista del sistema agroindustrial en igual medida (Holt Giménez y Shattuck, 2011, págs. 121-123).

Con las certificaciones de autorregulación puede que se dé un cambio en el tipo de insumos necesarios para producir, pero se sigue manteniendo la estructura de monocultivo y se sigue dependiendo de insumos fabricados por empresas fuera de las unidades productivas (ahora insumos menos nocivos). Se siguen manteniendo las causas detonantes de la crisis que radican en la maximización de la productividad del trabajo, a través de la existencia del monocultivo (a pesar de su baja eficiencia) y de la no rotación de cultivos, sistemas que dependen de la inyección cada vez más acentuada de agroquímicos y que por tanto no solucionan el problema de la pérdida de fertilidad del suelo (Altieri y Rosset, 2008, pág. 186).

La crisis alimentaria involucra dimensiones sociales, ambientales y económicas, por ello cualquier medida que se proponga solucionarla debe responder a cada una de ellas. La tendencia reformista, en ese sentido, está lejos de poder responder a la crisis. Que el monocultivo y la inyección de insumos traducida en elevados niveles de capital sigan estáticos, impide que se solucione alguna de las consecuencias del funcionamiento del sistema agroindustrial (Altieri y Rosset, 2008).

Es de notar que el régimen corporativo agroalimentario no ha logrado solucionar la crisis alimentaria porque ese no es su propósito. Su propósito es la acumulación de capital. Las iniciativas reformistas surgen a partir de la preocupación de los consumidores por alimentarse sanamente (prefiriendo alimentos con sellos de “orgánico”) y porque han notado que también algunas prácticas agroecológicas como el manejo integrado de plagas (MIP) trae importantes

beneficios a los cultivos y porque los productores de insumos han logrado tener un lugar allí (McMichael, 2014).

La lógica que sostiene la tendencia reformista es la misma productivista, que establece que en cuanto exista un factor limitante del incremento de los rendimientos, éste será eliminado con el insumo correcto. Esta tendencia no tiene en cuenta las investigaciones llevadas a cabo en ecología, que establecen que pueden existir sinergias o relaciones entre diversas especies, que puede llegar a solucionar muchos de los problemas que enfrenta la agricultura sin tener que acudir a insumos externos. La lógica que impera se basa en solucionar fácilmente, pero no tiene en cuenta que, con ello, fácilmente también se encuentra un problema subyacente. Se requiere de un cambio radical en el sistema agroindustrial si se quiere responder a la crisis alimentaria, este cambio implicaría el mejoramiento de los medios de subsistencia de los pequeños agricultores y la restauración de la biodiversidad (Holt Giménez y Altieri, 2013).

#### **b) Movimientos campesinos y agroecología**

Como respuesta a las consecuencias de la producción agroindustrial, han surgido a nivel mundial múltiples movimientos sociales. Entre ellos La Vía Campesina (en adelante LVC), es el movimiento socioambiental transnacional más grande del planeta, representado por cerca de 200 millones de familias en todo el mundo (Matínez-Alier, 2011) (Rosset y Martínez-Torres, 2012). Se trata de la confluencia de movimientos a nivel nacional, regional y continental, que podría representarse como una constelación de múltiples relaciones y organizaciones (Martínez y Rosset, 2016, pág. 24). La idea sobre la conformación de LVC, surgió a partir de una reunión de líderes de sectores campesinos de Centroamérica, el Caribe, Europa, Estados Unidos y Canadá, celebrada en abril de 1992 en Managua, Nicaragua. Allí, se identificaron las políticas neoliberales que imponían las instituciones financieras internacionales que condicionaban el comercio y que ponían en riesgo la permanencia del campesinado. Un año después, se fundó formalmente LVC en Mons, Bélgica (Rosset P. , 2016, pág. 4).

El movimiento se ha insertado en América Latina a través de gobiernos progresistas en Ecuador, Brasil y Bolivia y con los movimientos de resistencia campesina-indígena (Holt Giménez y Altieri, 2013). Su discurso se basa en los beneficios de la producción familiar, en

los alimentos saludables, en el patrimonio cultural, en los modos de vida de las familias campesinas y la resiliencia que genera ante el cambio climático, e indica el agronegocio produce comida no saludable, gases de efecto invernadero, destruye la biodiversidad con la biotecnología, contamina el medio ambiente y pone en riesgo el patrimonio cultural y las formas de vida (Rosset y Martínez-Torres, 2012). Dicha postura ha sido respaldada por activistas y grupos académicos, y sus demandas se han integrado gradualmente a las agendas internacionales y a los debates sobre luchas campesinas. Al mismo tiempo se dan constantes olas de capitalización financiera del agronegocio con lo que se crean territorios de disputa, espacios de lucha (Rosset 2016, págs. 14-16).

Martínez-Alier (2011), señala que los activistas del movimiento de LVC, utilizan como respaldo teórico, algunos conceptos de economía ecológica en especial al referirse al impacto del sistema agroindustrial en el cambio climático. Por ejemplo, en 2008, el Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales (WRM), publicó un informe en el que indicaba que:

“la agricultura industrial es uno de los principales contribuyentes al cambio climático, al transportar alimentos en todo el mundo, imponiendo formas industriales de producción (mecanización, intensificación, uso de agroquímicos, monocultivo), destruyendo la biodiversidad y su capacidad para captar carbono, (...) transformando la agricultura de productor de energía a consumidor” (pág. 146).

La agricultura es un proceso que convierte energía en forma de luz solar, trabajo (humano, animal y maquinaria), carbono, nutrientes y otros elementos (agroquímicos), en energía en forma de biomasa. Como se muestra en la cita anterior, LVC, revela que la agricultura ha pasado a ser un consumidor de energía, en la medida en que la agricultura desde su creación fue por excelencia productor de energía (alimentos y fibras textiles), para ahora requerir gran cantidad de insumos y por tanto convertirse en consumidor de energía. Este análisis se deriva de investigaciones realizadas muchos años antes de la fundación de LVC (Martínez-Alier, 2011).

En la década de 1970, algunos estudios se enfocaron en determinar la eficiencia energética de la agricultura basada en tecnologías de la Revolución Verde, notando que la agricultura industrial era menos eficiente energéticamente que la agricultura tradicional a pequeña escala e incluso que explotaciones tradicionales en grandes propiedades. El estudio más importante referente al tema, fue llevado a cabo por Pimentel et al (1973) en el que estableció que la

agricultura moderna implicaba un decrecimiento del EROI (energy return on energy input), es decir, de la relación entre la energía suministrada a una producción y la energía obtenida de ella. El artículo señalaba que la eficiencia energética de la producción de maíz en Iowa o Illinois era menor que la de la milpa en México. Si bien las tecnologías de la Revolución Verde incrementaron efectivamente la productividad en términos de rendimientos por hora de trabajo y unidades producidas por hectárea, estos autores afirman que, desde el punto de vista físico, la eficiencia energética se reduce (Martínez-Alier, 2011).

Entre los estudios recientes que han soportado los argumentos del movimiento, se encuentra el informe presentado por John Vandermeer *et al* (2009) en nombre de LVC que respaldaba el argumento del EROI indicando que el “sistema de alimentos industriales gasta 10-15 calorías de energía para producir 1 caloría de alimentos”. A su vez, el informe, agrega al análisis que la agricultura moderna reemplaza el conocimiento acumulado por años en la agricultura tradicional, por la aplicación de fuerza bruta representada en insumos, disponibles en gran medida por la existencia de combustibles fósiles. Este estudio respaldó en gran medida la crítica de LVC sobre los efectos de la agricultura industrial sobre el cambio climático y la viabilidad de revertir los efectos a través de técnicas agroecológicas a pequeña escala. Así, LVC, no sólo señala que la agricultura campesina es más eficiente energéticamente, sino que produce menos gases de efecto invernadero (Martínez-Alier, 2011, pág. 149).

Por otra parte, los movimientos campesinos han propuesto formas agrícolas de producir específicas, particularmente la agroecología, que busca sustituir el monocultivo por pequeñas granjas manejadas por familias, que permitan la integración de cultivos, árboles y animales en una unión funcional de biodiversidad, sin que sea necesaria la incorporación de insumos externos. La agroecología está profundamente arraigada con lo local y con la racionalidad ecológica de la agricultura a pequeña escala. Pues, el mismo sistema agroindustrial ha obligado a la pequeña producción a buscar alternativas que permitan una mayor independencia de los insumos externos y la restauración de suelos marginados (Rosset y Martínez-Torres, 2012).

La agroecología, ha emergido como una disciplina que provee principios ecológicos al manejo, estudio y diseño de sistemas agroecológicos, que provienen del conocimiento y habilidades de agricultores y culturas tradicionales, que han respondido históricamente a las

necesidades de ecosistemas y consumidores locales (Altieri y Rosset, 2008). Con ésta se propone transformar el sistema agroalimentario industrial que produce agrocombustibles y productos para exportación, y que tiene como base los combustibles fósiles y agroquímicos, por una alternativa agrícola que alienta a pequeños productores a cultivar alimentos para consumo local y nacional. Esta dinámica implica necesariamente el acceso de campesinos a tierra, semillas, agua, crédito y mercados locales, a través de políticas de soporte, iniciativas financieras, protección del mercado y tecnologías agroecológicas (Altieri y Toledo, 2011, pág. 588). Sin embargo, la inserción de la agroecología a los sistemas productivos ha sido lenta pues el apoyo estatal es deficiente en comparación al apoyo que tuvieron las tecnologías de la Revolución Verde (Holt Giménez y Altieri, 2013).

La agroecología puede ser definida como una ciencia, un movimiento o una serie de prácticas. Ciencia porque estudia e intenta explicar el funcionamiento de los agroecosistemas, movimiento porque incorpora principios sociales, culturales y políticos que sostienen el discurso sobre alimentación que emplea LVC, y se considera una serie de prácticas, porque fomenta una forma agrícola de producir basada en la dependencia mínima de insumos agroquímicos y de energía (Rosset y Martínez-Torres, 2012). La agroecología requiere del uso intensivo del conocimiento, que se adquiere no a través de una relación top-down, que se ve representada por la asistencia técnica por parte del gobierno u ONGs o por la prescripción de vendedores de fertilizantes o plaguicidas, sino a través del conocimiento y las innovaciones que se van forjando en las relaciones entre campesinos, que mantiene y aprovecha el conocimiento vinculado a la experiencia histórica (Altieri y Toledo, 2011) (Rosset y Martínez-Torres, 2012).

Con la agroecología, el conocimiento no se sustituye por fuerza bruta ineficiente en términos energéticos y en esa medida, el recurso humano es la piedra angular de esta forma de producción, que incrementa las posibilidades de vida de las comunidades rurales pobres y les permite rendir más allá de la subsistencia y con ello construir mercados locales en los que se acorta la distancia entre circuitos de producción y consumo, haciendo que los requerimientos de energía necesarios para el transporte de alimentos en largas distancias disminuya considerablemente (Altieri y Toledo, 2011) (Martínez-Alier, 2011).

Altieri y Rosset (2008), establecen que la agroecología sostiene que el comportamiento de los agroecosistemas depende de relaciones entre componentes bióticos y abióticos, capaces de activar la biología del suelo, el reciclaje de nutrientes y el mejoramiento de artrópodos y antagonistas beneficiosos. Se trata, en esa medida, de un conjunto de tecnologías, y no de una sola. Los componentes básicos del agroecosistema incluyen: la cubierta vegetal como medida para la conservación del suelo y agua; suministro regular de materia orgánica (estiércol y composta) para posibilitar el movimiento de la actividad biótica del suelo; el reciclaje de nutrientes a través de la rotación de cultivos y siembra de leguminosas; y, regulación de plagas mediante agentes de control biológico, e introducción y/o conservación de enemigos naturales. Así, la agroecología tiene la facultad no sólo de alimentar, sino de conservar los recursos y reforzar los ecosistemas (Altieri y Rosset, 2008).

Es necesario aclarar, que con la agroecología no se pretende elevar el rendimiento de los cultivos como lo hacen las tecnologías de la revolución verde. Se busca, más bien, velar por la constancia de la producción ante condiciones climáticas diversas, y sobre todo en condiciones marginales, particularmente de pequeñas producciones agrícolas (Altieri y Rosset, 2008).

## Capítulo II

### Concentración de la tierra y la agricultura en Colombia

Este capítulo, tiene como propósito señalar dos problemas del desarrollo de la agricultura colombiana que se han acentuado con el operar de la dinámica agroindustrial. En primer lugar, se encuentra el conflicto agrario, definido como altos niveles de concentración de tierra y dificultades de acceso a la tierra para pequeños productores. Dicha concentración en lo que va de siglo se ha acentuado y en 2016 fue definida como una de las más altas entre los países de América Latina. El segundo problema se refiere al despliegue de los cultivos de exportación y de agrocombustibles, en detrimento de los cultivos de cereales que comprenden en gran medida la alimentación de los colombianos. Ello ha provocado una alta dependencia de la importación de cereales y, por tanto, representa un peligro para la autosuficiencia alimentaria.

Para señalar estos dos problemas, el capítulo se divide en 4 apartados. El 1 y el 3, revelan datos que sustentan los dos problemas. El primero señala la evolución de la concentración de la tierra en los últimos años y otros problemas relacionados con el acceso a la tierra como lo son los conflictos de uso y vocación del suelo, algunos aspectos sobre la relación entre títulos y derechos de propiedad, y la presencia de inversión extranjera en el mercado de tierras colombiano. El tercer punto señala algunos aspectos sobre la evolución de la producción agrícola nacional, tratando de indicar en qué medida la producción agrícola contribuye a satisfacer la alimentación. Para ello se exponen algunos indicadores de la producción y autosuficiencia de cereales y frijol, y se presenta la evolución de los cultivos agroindustriales y de exportación.

Por su parte, los puntos 2 y 4, ofrecen posibles explicaciones a dichos problemas, en el mismo orden. En el punto 2, se hace un recorrido histórico a través de los múltiples intentos de reforma agraria que revela, entre otras cosas, que las decisiones de política encaminadas a mitigar la concentración de la tierra han sido permeables a los intereses de grandes terratenientes y de gremios poderosos. Señala que la clase política colombiana no se ha interesado en ver que la desigualdad en el campo en general, y de la tenencia de la tierra en particular, representa un obstáculo al desarrollo de la agricultura colombiana y que desencadenaría y mantendría una guerra civil por más de cinco décadas. Como se verá, desde

la década de los noventa, el problema agrario fue puesto en manos del mercado de tierras y la tarea del Estado como encargado de distribuir la propiedad rural quedó olvidada para siempre, lo que ha permitido la persistencia e intensificación de la concentración.

El punto 4, explica la tendencia de la producción agrícola descrita en el punto 3. Dicha tendencia, como señala el punto 4, se atribuye a una serie de políticas que han permitido e incentivado el incremento de la inversión extranjera en la agricultura colombiana, que han tratado de reformar las pequeñas trabas a la concentración de la tierra, que han concentrado los recursos públicos en pocas manos a través de subsidios directos y programas de apoyo a ciertos subsectores relacionados con la gran producción, y que han contemplado la pequeña producción sólo bajo esquemas de asociación con los grandes productores. El apartado intenta demostrar que las decisiones de política agrícola han promovido el desarrollo de cultivos para exportación y agroindustriales, intensivos en capital, a expensas del abandono de las políticas de promoción de la producción campesina y de cultivos para la alimentación, provocando altos niveles de pobreza y desplazamiento en el sector rural, y una expansión de la dependencia de la importación de alimentos.

Antes de empezar con el desarrollo del capítulo cabría hacer un par de aclaraciones. En este trabajo de investigación, se entiende por pequeña producción o producción campesina a aquella -caracterizada con base en el primer capítulo- unidad de producción que utiliza como forma de reproducción la mano de obra familiar y cuyas posibilidades de acumular excedentes son bajas dada su inmersión en el sistema capitalista que, a través del mercado y los bancos, absorbe parte del excedente. En esa medida, debido a que los niveles inversión de capital son bajos y que el tamaño de la parcela suele ser insuficiente para absorber el trabajo de toda la familia, en este tipo de unidades, algunos integrantes recurren a vender su fuerza de trabajo afuera con el fin de capitalizar su producción.

## **1. Conflicto agrario en Colombia**

Hay que anotar, para empezar, que el catastro colombiano se encuentra desactualizado, la información más reciente está *Gran Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia (2012)* realizado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y el Centro de Estudios Económicos de la Universidad de los Andes (CEDE), cuyo análisis comprende

del 2000 al 2009, y para Antioquia del 2004 al 2009<sup>8</sup>. Además, los datos del Gran Atlas no son comprables con los datos de los censos agropecuarios de la década de los sesenta y setenta y tampoco con los estudios más recientes del IGAC, así que un seguimiento de la concentración de largo plazo no es posible.

Según PNUD (2011), son varias las razones por las que no se ha logrado llevar a cabo un catastro a nivel nacional. Entre las más importantes está que no se ha considerado significativa la consolidación de la información catastral para hacer políticas públicas, además, la elaboración del catastro es un proceso costoso que requiere de aportes municipales y cofinanciación del IGAC, en esa medida, es una tarea difícil para los municipios cuya recaudación es baja y dependen de transferencias estatales. Por otro lado, los gobiernos municipales<sup>9</sup> no se esfuerzan por llevarlo a cabo debido al poder de los grandes propietarios interesados en que no exista una actualización de los avalúos y cuya cultura del pago de impuestos es nula. En esa medida, además de la baja tasa de impuestos, los avalúos por hectáreas son bajos en grandes extensiones y existen altos niveles de evasión.

Cabe resaltar, sin embargo, que el problema no se encuentra sólo en la desactualización de la información, sino también en las desproporciones que existen en el pago de impuestos, derivadas del atraso de información en los avalúos. PNUD (2011), señala con base en el informe del Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada (PPTP) (2010) que, en Colombia, existe “una seria desigualdad en los avalúos por hectárea según el tamaño de las propiedades” (pág. 195). Como muestra la gráfica 1, el avalúo de un predio con un tamaño entre 1 y 3 hectáreas puede por hectárea tener un precio casi treinta veces mayor al de una hectárea perteneciente a un predio cuyo tamaño esté entre 1.000 y 2.000 hectáreas.

Que el impuesto predial se defina a nivel municipal y que los avalúos que los fijan estén tan relacionados con el poder de los grandes propietarios, impide la utilización del impuesto predial como una forma de desconcentrar la tierra. Además, las tarifas mínimas que se han fijado a nivel nacional del impuesto predial siguen siendo muy bajas<sup>10</sup>. En esa medida,

---

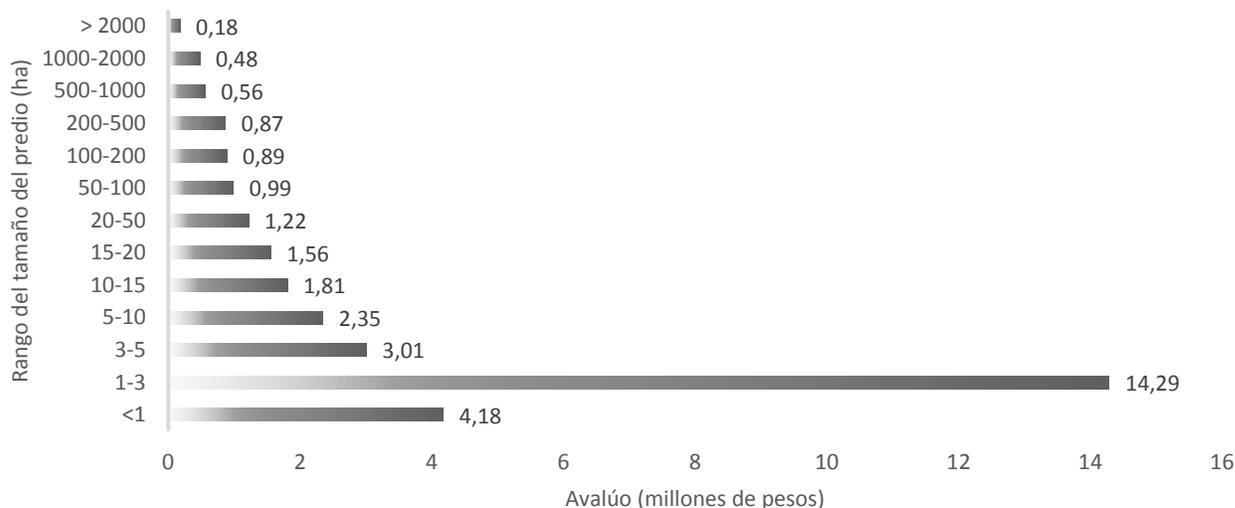
<sup>8</sup> En el documento, los datos del departamento de Antioquia se exponen por separado, de ahí que algunos mapas del Colombia que tengan datos sobre concentración de la tierra tengan en blanco a Antioquia. También, los cuadros no tienen en cuenta los predios del departamento de Antioquia.

<sup>9</sup> En Colombia, el impuesto predial es definido a nivel municipal por los concejos.

<sup>10</sup> Los promedios efectivos del predial obtenidos por PNUD (2011), se encuentran por debajo del 3 por mil. Las tarifas tienen como techo el 16 por mil, cifra baja, pero muy alta para los promedios.

muchos propietarios pueden dedicar una pequeña parte de su predio a algún cultivo o dedican grandes extensiones para ganadería extensiva de baja productividad.

**Gráfica 1. Avalúos por hectárea según escala catastral del IGAC (2009)**

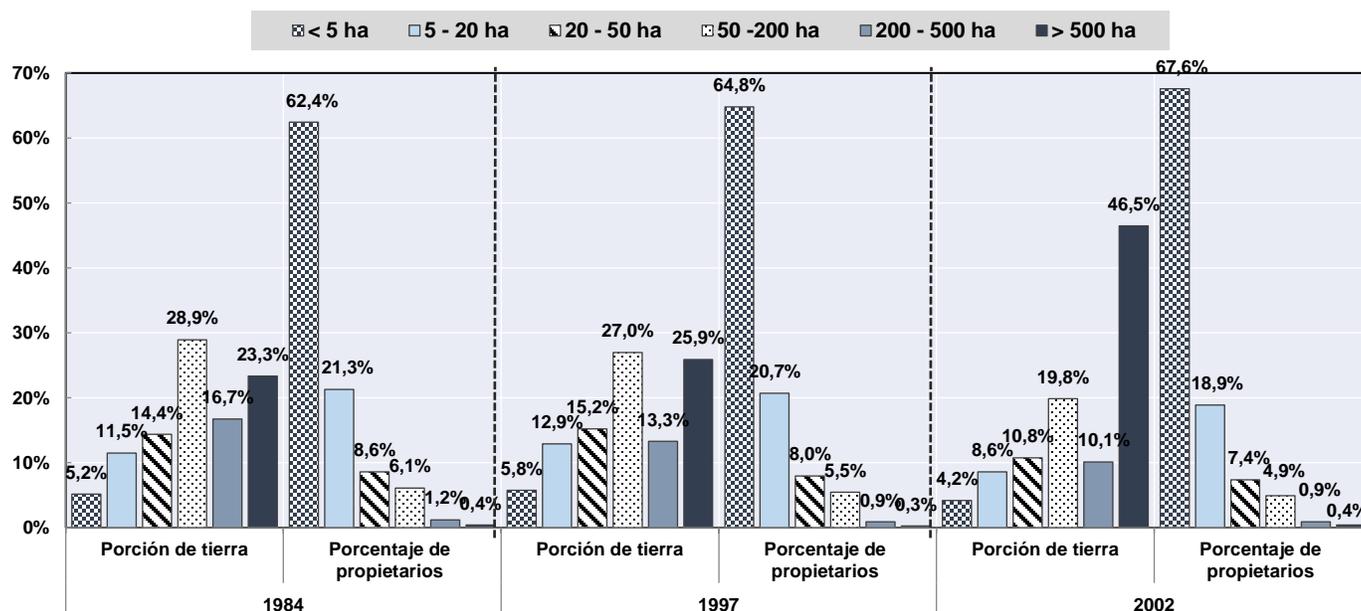


*Tomado de: PNUD (2011) (pág. 196). (No incluye el departamento de Antioquia).*

#### **a) Concentración de la tierra**

Según informe realizado por OXFAM (2016) para América Latina, Colombia es el país “con el peor reparto de la tierra de la región” (pág. 16). La gráfica 2, revela que desde 1984 se ha visto un pronunciado incremento del número de propietarios de predios cuya extensión es inferior a 5 hectáreas, llegando a ser más del 67,6% del total de propietarios y ocupando menos del 5% del territorio físico. Mientras tanto, los dueños de predios de extensiones superiores a 500 hectáreas no llegan a ser en ninguno de los periodos ni 0.5% del total de propietarios, llegando a ocupar el 46.5% de la tierra. Mientras en 1984, 0,4% de los propietarios tenían el 23.3%, en 2002 alcanzaron a tener el doble. Además, las superficies “medias” entre 50 y 200 hectáreas, han ocupado cada vez una proporción menor de la tierra y cada vez es menor la proporción de propietarios dueños de esos predios.

**Gráfica 2. Evolución de la concentración de tierra en Colombia (1984-2002)**

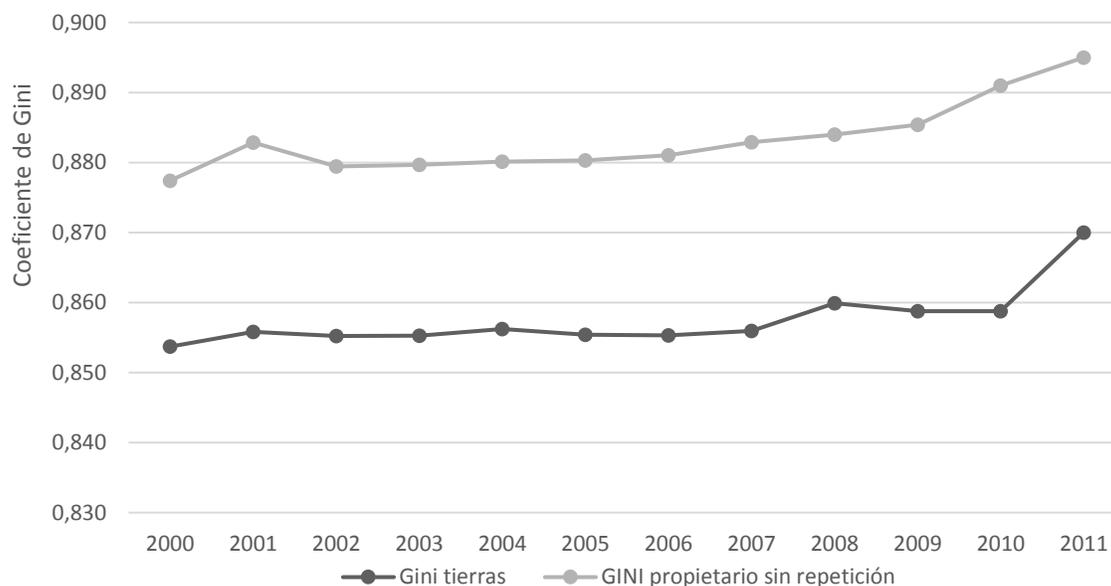


Tomado de: OECD (2015), realizado con base en IGAC (2012)

En *Gran atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia (2012)* se llevó el seguimiento de algunos indicadores de concentración de la tierra entre el 2000 y el 2009. Dentro de sus cálculos se utilizó tres indicadores de Gini: el de tierras, el de propietarios y de calidad. El primero mide la desigualdad con base en el tamaño del predio, sin tener en cuenta que un propietario puede ser dueño de más de un predio, mientras que el Gini de propietarios mide la desigualdad sumando el número de predios por cada propietario en todo el territorio nacional (éste es el Gini que se tendrá en cuenta más adelante).

La evolución de los indicadores de Gini de tierras y propietarios se expone en la gráfica 3. Ambos indicadores ascendieron en los diez años estudiados. El Gini de tierras, pasó de ser 0.85 en 2000 a 0.87 en 2011, mientras que el de propietarios pasó de 0.877 a 0.896 en el mismo periodo. Aunque crecieron en una proporción similar, a partir del 2005 se empezó a ampliar la brecha entre ambos indicadores (derivado del incremento del Gini de propietarios), señalando que algunos propietarios adquirieron más tierras, fomentando el incremento de la concentración (CEDE, 2012, pág. 9).

**Gráfica 3. Gini de tierras y Gini propietarios en Colombia (2000-2011)**



*Fuente: Gran Atlas de la propiedad rural (2012) del 2000 al 2009. Para 2010 y 2011, se tomaron los datos de CEDE (2012).*

El cálculo del Gini de calidad para el periodo estudiado se extrajo teniendo en cuenta las Unidades Agrícolas Familiares (en adelante UAF)<sup>11</sup>, medida que tiene en cuenta la concentración con base en las capacidades y valores productivos de la tierra. La UAF es utilizada por el Estado para otorgar subsidios a pequeños productores en el caso de las compras u otorgar tierras en el caso de la repartición de baldíos<sup>12</sup>. Según esta unidad de medida, se han definido cuatro tipos de propiedades, como se señala en el Cuadro 1, que muestra que el 80% del total de propietarios son microfundistas y ocupan únicamente el 10.59% del área terrestre mientras que la gran propiedad concentra más de la mitad del área terrestre en manos del 1.15% del total de propietarios. De manera que casi el 80% de los

<sup>11</sup> Según la Ley 160 de 1994, capítulo IX, “Se entiende por Unidad Agrícola Familiar (UAF), la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio”.

<sup>12</sup> Hay que señalar que existen muchas discusiones respecto al establecimiento o determinación de las UAF. Que el tamaño la UAF esté determinado por las condiciones agroecológicas, por el clima y la geografía, puede generar diferencias técnicas debatibles.

propietarios tienen menos de una UAF, lo que le impide a ese porcentaje de familias, remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que les permita la formación de su patrimonio.

**Cuadro 1. Estructura de la propiedad, utilizando la medida UAF (2009)**

Clasificación de la explotación según UAF	Área terrestre (%)	N. Predios (%)	Propietarios (%)
Microfundio (menos de 0,5 UAF)	10,59	80,49	78,31
Pequeña propiedad (entre 0,5 y 2 UAF)	19,1	13,66	14,72
Mediana propiedad (entre 2 y 10 UAF)	18,2	4,99	5,83
Gran propiedad (más de 10 UAF)	52,2	0,86	1,15

*Tomado de: PNUD (2011), elaborado con base en Acción Social (2010) (pág. 206)*

En IGAC (2012), se establecieron algunos rangos del tamaño de los predios en hectáreas para agrupar estadísticamente, estableciendo cinco tamaños principalmente: gran propiedad (más de 200 ha), mediana propiedad (entre 20 y 200 ha), pequeña propiedad (10 a 20 ha), minifundio (3 a 10 ha) y microfundio (menos de 3 ha). En esa medida, según el Cuadro 2, es posible establecer que, la estructura de la propiedad privada se concentra en medianas y grandes propiedades. El 42.9% del área de la propiedad privada, correspondiente a más de 17 millones de hectáreas, está constituida por grandes propiedades (más de 200 ha), que no alcanzan a representar ni el 1% del total de predios. La mediana propiedad representa un poco menos del 40% del área de propiedad privada, correspondiente a casi 16 millones de hectáreas y el número de predios corresponde al 11.16% del total de predios. Por su parte, el microfundio, minifundio y pequeña propiedad, que corresponden al 88% de los predios, ocupan el 17.8% del área de la propiedad privada, de los cuales el 60% es microfundio.

**Cuadro 2. Distribución de área y predios según agrupación por tamaño (2011)**

Tamaño predios (ha)	Número de hectáreas	%	Número de predios	%
<1	389.089	1,0	998.039	38,49
1-3	1.071.582	2,7	572.053	22,06
3-5	977.967	2,4	246.654	9,51
5-10	1.920.597	4,8	265.738	10,25
10-15	1.501.652	3,7	121.375	4,68
15-20	1.306.661	3,2	74.678	2,88
20-50	5.786.916	14,4	179.975	6,94
50-100	5.235.532	13,0	74.511	2,87
100-200	4.805.593	11,9	34.961	1,35
200-500	4.962.141	12,3	16.487	0,64
500-1000	3.949.060	9,8	5.426	0,21
1000-2000	3.043.971	7,6	2.270	0,09
>2000	5.301.170	13,2	835	0,03
<b>Total</b>	<b>40.251.931</b>		<b>2.593.002</b>	

*Tomado de: CEDE (2012), pág. 55.*

### ***Concentración de la tierra por regiones***

Según los datos del Gran atlas (2012), los departamentos con mayor concentración, medida a través del Gini propietarios fueron: Antioquia, Valle del Cauca, Caldas y Quindío (identificados con un punto azul en el mapa 3). Sin embargo, el Mapa 1, señala que son 14 los departamentos que poseen un índice de Gini propietarios por encima de 0.814 (ver cuadro 3).

Como señala el Cuadro 3, Valle del Cauca y Antioquia poseen indicadores superiores a 0.9. Lo que indica que algunos grandes propietarios poseen más de un predio en estos departamentos. Como se verá más adelante, estos dos departamentos figuran entre los departamentos que más superficie cosechada tienen en cultivos agroindustriales. Valle del Cauca es el mayor productor de agroindustriales con una producción en 2013 de 1.7 millones de toneladas, de las cuales 1.5 millones fueron de caña de azúcar. Estas cifras se verán más adelante.

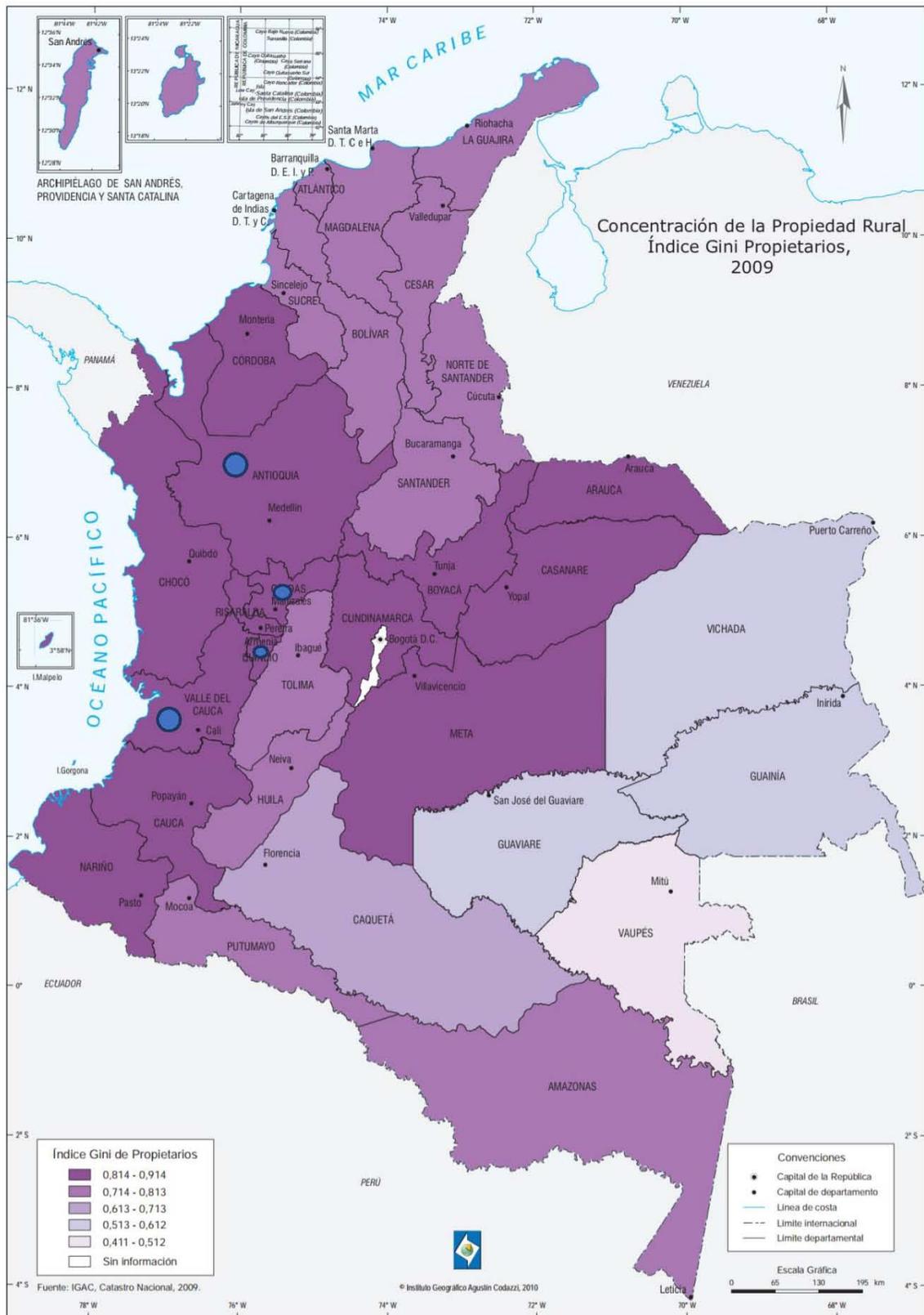
Por su parte, Guainía, Vichada, Guaviare y Vaupés, poseen una concentración baja de la propiedad. Estos departamentos ocupan territorio periférico y su producción agropecuaria es baja.

**Cuadro 3. Gini propietarios por departamento (2009), según Mapa 3**

<b>Departamento</b>	<b>Gini Propietarios (2009)</b>	<b>Departamento</b>	<b>Gini Propietarios (2009)</b>
Antioquia	0,914	Santander	0,802
Valle Del Cauca	0,906	Amazonas	0,791
Caldas	0,879	Huila	0,783
Quindío	0,876	La Guajira	0,781
Arauca	0,868	Magdalena	0,778
Meta	0,859	Cesar	0,771
Chocó	0,853	Bolivar	0,764
Cauca	0,842	San Andrés	0,734
Casanare	0,836	Norte De Santander	0,732
Boyacá	0,835	Atlántico	0,73
Risaralda	0,83	Putumayo	0,722
Cordoba	0,826	Caquetá	0,638
Cundinamarca	0,821	Vichada	0,565
Nariño	0,817	Guaviare	0,559
Sucre	0,806	Guainia	0,535
Tolima	0,805	Vaupés	0,411

*Fuente:* (IGAC, 2012)

**Mapa 1. Índice de Gini propietarios por departamento (2009)**



## b) Conflictos de vocación y uso del suelo

Es importante analizar en qué medida el suelo es explotado de forma estratégica. El Cuadro 4, señala qué proporción del suelo colombiano es destinado para ciertas actividades y su vocación durante dos años: 2002 y 2012. Las cifras revelan que existe una subutilización del suelo para el caso de la agricultura y una sobreutilización para el caso de la ganadería. Para el resto de usos del suelo, es posible afirmar que existe cierto equilibrio entre el uso y vocación. Aunque entre los dos años comparados es posible observar un incremento del uso en agricultura, se aprovecha a 2012, solo una cuarta parte del suelo con vocación agrícola. Mientras que, para ganadería, debería destinarse un 13.3% del suelo, se destina un 30.6%, para 2012.

Por otra parte, es posible observar que la actividad agroforestal, que en 2002 no se llevaba a cabo, para 2012 presenta una sobreexplotación. Ese incremento de las actividades agroforestales puede estar relacionado con las actividades productivas (maderables y ganadería) que se han llevado a cabo en algunos municipios de la región de Montes de María (Gutiérrez Sanín y García Reyes, 2016). Esta región se ha considerado atractiva por los empresarios debido a su extensión, la fertilidad de las tierras y el “descanso” de los suelos, derivado del prolongado conflicto armado, que ahora está siendo erradicado (De los Ríos, Becerra, y Oyaga, 2012).

Al localizar los conflictos de uso de suelo a nivel nacional, se señala que los departamentos que presentan estado de sobreexplotación son: Antioquia, Caldas, Risaralda y Valle del Cauca, departamentos con mayores índices de desigualdad en la tenencia de la tierra, como se expuso en el apartado anterior, además de ser departamentos en los que priman los cultivos agroindustriales. En total, se presenta un uso inadecuado del suelo en un 66% del territorio nacional censado (UPRA, 2014).

**Cuadro 4. Vocación de uso, cobertura y uso del suelo en Colombia (2002-2012)**

Uso del suelo	2002				2012			
	Vocación		Uso		Vocación		Uso	
	ha (millones)	%						
<b>Cultivos</b>	21,6	18,9	4,2	3,7	22,1	19,4	5,3	4,7
<b>Pastos y prados</b>	14,3	12,5	42,2	37,3	15,2	13,3	34,9	30,6
<b>Agroforestal</b>	6,8	6,0	-	-	4,1	3,6	5,1	4,4
<b>Bosques</b>	66,8	58,6	57,8	50,7	64,2	56,2	60,7	53,2
<b>Conservación del suelo</b>	4,6	4,0	3,1	2,7	6,3	5,5	3,6	3,2
<b>Otros</b>	-	-	6,4	5,6	2,3	2,1	4,6	4,0
<b>Total</b>	114,2	100	114,2	100	114,2	100	114,2	100

*Tomado de: OECD (2015).*

### **c) Títulos y derechos de propiedad**

Algunos estudios de caso de regiones de conflicto armado que analizan la tendencia de compras masivas de tierra en Colombia permiten inferir que la tenencia de títulos de propiedad no está tan relacionada con los derechos de propiedad como la lógica podría indicar. Ello porque en Colombia, el conflicto armado y la ausencia del Estado en algunas regiones ha provocado que exista sobre la propiedad de la tierra una lógica diferente. En Colombia pasa que tener un título de propiedad no es garantía de derechos de propiedad y pasa también que el poseedor de un título de propiedad puede vulnerar los derechos de propiedad que a una familia le corresponden.

La titulación de predios es un tema fundamental en el primer punto de la agenda de paz en Colombia. Su importancia radica en que, ante un escenario de conflicto armado, puede llegar a garantizar derechos de propiedad y puede prevenir conflictos respecto a la tenencia. Sin embargo, existen discusiones en torno a la importancia del respaldo que dan los títulos de propiedad a sus poseedores, y algunos autores señalan que los títulos de propiedad pueden jugar en contra de los derechos de propiedad de los campesinos y pequeños productores. Es decir, la titulación de predios puede ser, y ha sido para el caso colombiano en muchos casos, una herramienta para el despojo.

La tesis anterior puede ser respaldada por varios estudios de caso en Colombia. Entre los más destacados se encuentra el trabajo llevado a cabo por Gutiérrez Sanín y García Reyes (2016), en el que analizan las modalidades de debilitamiento y fluidez de los derechos de propiedad sobre la tierra de los campesinos, acudiendo al caso de Chivolo y de Montes de María, ambos en la costa atlántica colombiana. Lo que su trabajo demuestra es que, en algunos casos, las modalidades formales y no redistributivas (en el sentido de que no toca la gran propiedad y sólo posibilita el acceso a la tierra a nuevos actores) de acceso a la tierra, mantienen en el tiempo intactas ciertas estructuras de poder, que hacen que en el largo plazo los derechos de los campesinos se vean debilitados. Estas estructuras posibilitan que los despojadores logren ubicarse en el mundo de la formalidad, mientras que los derechos de propiedad de los campesinos son puestos en cuestión en diferentes procesos institucionales relacionados con disputas de adjudicación.

Señalan los autores, a través de entrevistas encontradas en expedientes realizados entre 2002 y 2010, que los despojadores podían tener el apoyo de la policía para defender sus derechos de propiedad, mientras que muchos campesinos carecían de escrituras y muy pocos las habían perfeccionado ante la oficina de registro e instrumentos públicos, por ello sus derechos no eran reconocidos a pesar de haber explotado la tierra incluso por más de 15 años. Esta alianza entre despojadores y miembros del gobierno deja pocas salidas a los despojados. El estudio de caso señala diferentes modalidades de despojo. En el caso de que los campesinos no tuvieran título de propiedad, los despojadores utilizaban la fuerza para forzar a la víctima a abandonar su predio y al transcurrir 30 días<sup>13</sup>, el Incora (posteriormente Incoder) adjudicaba el predio al despojador. En caso de que el campesino tuviera título de propiedad, que era la modalidad predominante, los despojadores obligaban a la víctima a vender su predio a muy bajo precio, valiéndose en varios de los casos de la deuda que habían adquirido los campesinos con el Incoder. La policía, los trabajadores del gobierno, grupos armados y agentes productivos poderosos, se confabulaban para el despojo (Gutiérrez Sanín y García Reyes, 2016).

Lo que el trabajo de Gutiérrez Sanín y García Reyes (2016) demuestra, es que la vulnerabilidad de los derechos de propiedad y el despojo no son el resultado de un grupo de actores armados, se trata, al menos para algunos casos en Colombia, de una combinación de mecanismos estatales, coercitivos y de mercado. De mercado porque muchos de los actores eran agentes productivos que tenían relación con el Estado, y que deseaban “minimizar costos y visibilidad del despojo” (pág.105). Las barreras de acceso a los títulos de propiedad son altas para los campesinos, pero parece ser más difícil conseguir el reconocimiento de sus derechos de propiedad. Así, “todo ello genera una situación de vulnerabilidad endémica en los derechos campesinos” (pág.113).

Un estudio que también señala el caso de Montes de María, es el de De los Ríos, Becerra, y Oyaga (2012). En él, identificaron una serie de compras masivas de tierras a marzo de 2012 en tres municipios de la región, se trataba de más de 37.273 hectáreas. Estas compras se habían realizado particularmente a pequeños parceleros y desplazados que habían sido

---

<sup>13</sup> Según el numeral 2 del artículo 20 del reglamento general de la dotación de tierras, un adjudicatario de un predio del Incora, está sujeto a caducidad si abandona su predio por un término superior a 30 días sin justa causa, sin previo aviso o sin la autorización del instituto de reforma agraria, ello calificado por el comité de selección (Gutiérrez Sanín y García Reyes, 2016, pág. 101).

adjudicatarios de reforma agraria. El estudio informa que en estas zonas se han reportado el mayor número de desplazamientos forzados de población campesina y un elevado control por parte de grupos paramilitares, que ha llegado a involucrar a “algunos sectores de la clase política local, a algunos empresarios de la agroindustria, funcionarios del Incoder, notarías y oficinas de registro e instrumentos públicos” (pág. 47). Los predios se han utilizado para el cultivo de maderables y para la siembra de palma de aceite y caña de azúcar para la producción de agrocombustibles. El negocio también ha estado relacionado con el incremento de los precios del suelo, algunas tierras compradas a campesinos en 2009 a 300.000 pesos por hectárea fueron vendidas en 2.000.000 por hectárea en 2010.

Por su parte el Grupo de Memoria Histórica (2010), señala también casos de despojo que no están relacionados necesariamente con el conflicto armado. Al igual que los dos trabajos anteriores, estudia situaciones enmarcadas en la compra masiva de tierras, que van de la mano con las modalidades de venta forzada y a bajo precio, y con la ejecución de sentencias judiciales. Estas últimas, fraudulentas en la medida en la que las tierras habían sido adjudicadas por el Incoder en el pasado<sup>14</sup>. El estudio de caso señala que el municipio de El Carmen de Bolívar, fue en el que más compra masiva de tierras se dio, el que más asesinatos y desplazados registró entre 1995 y 2010 (Grupo de Memoria Histórica, 2010).

Gutiérrez Sanín y García Reyes (2016) encontraron otro tipo de recursos para la adquisición de tierras además de la violencia, entre ellos: “la falsificación de resoluciones de adjudicación de tierras del Incora, de certificados de libertad y tradición, de escrituras para la legalización de compraventas efectuadas en la actualidad, y de firmas de funcionarios públicos” (pág. 133). Lo que demuestran los tres estudios citados, es que la existencia de un título de propiedad no impide el despojo. Como es claro, con un título se puede despojar a otros del derecho de propiedad que le corresponde. Pues a través de mecanismos de acumulación coercitiva de tierras, referente a titulación de predios después de acciones de desplazamiento, es posible titular tierras de desplazados que las estaban ocupando y explotando durante más de 15 años. De manera que los derechos que según la ley les correspondían fueron vulnerados.

---

<sup>14</sup> Hay que señalar que la compra de predios que fueron adjudicados por el Incora o el Incoder, tiene ciertas restricciones que señala la Ley 160 de 1994. Los puntos más importantes de ésta son resumidos en el apartado 2.1.5, sobre el mercado de tierras. Si no han pasado los 15 años necesarios para la venta del predio, el Incora debe autorizar la venta, por ejemplo.

No hay que negar, sin embargo, que en Colombia se requieren proyectos efectivos de titulación, pero deben ser masivos, con presencia del Estado y acompañados de una actualización catastral, todo ello para evitar el caos derivado de los conflictos que hasta ahora ha generado la titulación.

Sobre algunos indicadores de “informalidad de la tenencia de la propiedad en Colombia”, es decir sobre la titulación de predios, se tiene el trabajo expuesto por CEDE (2012), con base en las encuestas de calidad de vida (ECV 2008-2010) del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). El informe, señala (ver Cuadro 5), que sólo dos de cada cinco pobladores rurales (41.6%) tienen acceso a la tierra, cuyos predios tienen en promedio una extensión de 9,39 hectáreas. De los hogares que tienen acceso a tierra, el 89.2% dice que es dueño, pero sólo un 52.3% de los que afirman ser dueños puede demostrarlo a través de un título formal de propiedad, el 47.7% restante no posee título<sup>15</sup>. Los propietarios con título de propiedad poseen predios de 11.42 hectáreas, mientras que aquéllos que no lo tienen, poseen predios en promedio de 8.32 hectáreas. Los hogares con acceso a la tierra a través del arrendamiento (13.5%), poseen predios de 4.82 hectáreas, muy inferior al promedio de propietarios. De manera que el acceso a la titulación del predio es más alto para los grandes productores.

**Cuadro 5. Tenencia de la tierra para población rural (2010)**

Tipo de tenencia	Porcentaje de hogares	Tamaño promedio del predio (ha)
Acceso a tierra	41,6%	9,39
Propietarios	89,2%	10,04
-Formales	52,3%	11,42
-Informales	47,7%	8,32
Arrendatarios <sup>a</sup>	13,5%	4,82

a. *El porcentaje de arrendatarios y propietarios no suma 100% debido a que algunos hogares tienen los dos tipos de tenencia.*

*Tomado de: CEDE (2012) (pág. 59).*

El mismo documento (CEDE, 2012) señala que la alta cantidad de predios sin títulos de propiedad puede estar relacionada con la ineficiencia de los intentos de reforma agraria y el

<sup>15</sup> Es importante aclarar que esta estimación se realizó con base en una clasificación por quintiles del avalúo de los predios. “Para los predios del primer quintil (los de avalúo menor) la informalidad alcanzó un 38.5%, mientras que para el último quintil (los de predios con mayor avalúo) alcanzó solo un 11.4%. Lo que implica que la informalidad de los derechos de propiedad recae sobre la población más pobre” (CEDE, 2012, pág. 10).

poco seguimiento que se le ha dado a los procesos de colonización de terrenos baldíos (falla en los programas de titulación). Los costos de titular los predios son altos y hay desigualdad en los avalúos (como ya se expuso), así que los pequeños parceleros no tienen estímulos para adquirir títulos de propiedad.

Ahora bien, ¿qué consecuencias tiene que algunas familias no posean título de propiedad? Algunos autores establecen que, en Colombia, ello genera conflictos, pues facilita aún más el despojo y dificulta los procesos de restitución de tierras a las víctimas (Perfetti y Balcázar, 2013, pág. 67). Además, los propietarios sin título de propiedad no pueden acceder a financiamiento o subsidios de los diferentes programas de apoyo agrícola. Sin embargo, los trabajos antes señalados indican que los títulos no evitan el despojo y en algunos casos pueden ser utilizados para lograrlo. En cuanto a la ubicación de los predios sin título de propiedad, CEDE (2012) señala que los mayores índices de informalidad se encuentran, a diferencia de la concentración, localizados en los municipios periféricos del país, alejados de los grandes centros económicos, justo donde la presencia del Estado es precaria.

#### **d) Acaparamiento de tierras**

El incremento de la concentración de la tierra en Colombia ha estado relacionado con el interés resiente -particularmente después de la crisis financiera de 2008 (Echenique, 2012)- por adquirir tierras a través de diferentes formas de acaparamiento. Sin embargo, Salinas Abdala (2012), señala que es difícil identificar la participación de las inversiones extranjeras en el mercado de tierras colombiano, indicando que dicho rastreo requiere de trabajo con los titulares de los proyectos, y con las autoridades territoriales y ambientales regionales. Por otra parte, señala que gran porcentaje de las inversiones provienen de paraísos fiscales (pág. 194). A pesar de la imposibilidad de conocer el universo de inversiones extranjeras en tierras colombianas, el acaparamiento de tierra ocurre y es fácil de reconocer al ver las cifras que ofrece observatorio global Land Matrix (2017) para Colombia. A nivel nacional señala que a 2016, un total de 278.638 hectáreas fueron adquiridas por empresas extranjeras, la mayoría en la Altillanura orinoquense<sup>16</sup>, pues entre Meta y Vichada, se suma un total de 194.505 hectáreas adquiridas por empresas extranjeras. Cargill (estadounidense) es la empresa con

---

<sup>16</sup> Esta región la componen los departamentos del Vichada y parte del Meta.

más número de hectáreas allí, figura con un contrato en 2012 por 90.000<sup>17</sup> hectáreas y otro en 2010 por 52.570 hectáreas para la producción de maíz y soya. En producción se encuentra también Mónica Semillas, empresa de Brasil, que adquirió en 2008, 13.000 hectáreas en el Meta para producir soya. Hay otras diez empresas inversoras de las Islas Vírgenes Británicas, que sumadas cuentan con 11.494 hectáreas, todas con contratos en 2012 y todas las empresas con nombres terminados en Timberland Holding Limited o Wood Holding Limited, los contratos no especifican el tipo de cultivo y tampoco han iniciado la producción. También figura la empresa canadiense Pacific Exploration and Production Corp, con un contrato en 2015 por 12.441, para el cultivo de palma de aceite para la producción de biodiesel.

Teniendo en cuenta que los predios adquiridos en el Meta corresponden a zonas en las que se había adjudicado tierra a campesinos y que por tanto no puede ser acumulada (en más de una UAF) por una sola persona natural o jurídica, Cargill y Mónica Semillas han acudido a crear varias personas jurídicas por recomendación de una consultora colombiana. Para el caso de Cargill, se crearon 36 sociedades subsidiarias y con cada una compraba una UAF, a fin de acumular 52.570 hectáreas (Salinas Abdala, 2012) (OXFAM, 2013).

Las 84.133 hectáreas restantes adquiridas por empresas extranjeras se encuentran en varios departamentos. En Antioquia hay 53.000 hectáreas en manos de dos empresas extranjeras: Compañía Agrícola de la Sierra, empresa chilena, que adquirió a través de un contrato en 2006, 27.000 hectáreas para la siembra de pino; y Agropecuaria Santa Rita, también chilena, adquirió en 2010, 26.000 hectáreas y no especifica el tipo de producción. En el departamento de Magdalena figuran cuatro empresas que adquirieron a través de compra, 25.300 hectáreas: Merhav Agro, empresa de Israel adquirió 10.000 hectáreas en 2013 para la siembra de caña de azúcar para producir agrocombustibles; Odin Energy Santa Marta Corporation S.A, empresa japonesa, adquirió en 2008, 8.000 hectáreas para la siembra de palma de aceite; Smurfit Kappa, empresa de Irlanda, adquirió 6.000 hectáreas para sembrar pino y eucalipto, para producir pulpa, papeles y empaques, según Salinas Abdala (2012), esta empresa tiene en Colombia sembradas 45.000 hectáreas; y, Proteak, S.A.P.I.B. de C.V de México, adquirió 1.300 hectáreas para sembrar teca. En el departamento del Cesar, se reportó una compra de

---

<sup>17</sup> Su contrato indica que es para la producción de cereales, pero no especifica cuáles (Land Matrix, 2017).

5.833 hectáreas por Dolce Vista Estate Inc de Panamá en 2008, para el cultivo de palma de aceite para producir biodiesel.

Se extrae de la información de Land Matrix (2017), que el acaparamiento de tierras en Colombia está en ascenso y que ello ha contribuido al incremento de la concentración de la tierra. Las adquisiciones presentan irregularidades en los contratos en cuanto a la acumulación irregular de tierra (en tanto una sola empresa adquiere más de una UAF), particularmente en la región de la Altillanura. Además, es de notar que la participación de las empresas extranjeras en la agricultura colombiana se encuentra particularmente en el sector de agrocombustibles y forestal, y en el cultivo de soya y maíz para la alimentación animal. Por otro lado, parte de estas inversiones son meramente especulativas pues en ocasiones no se llega a producir o no se produce en todo el terreno adquirido, mientras los precios de la tierra, ante la adquisición masiva de tierras, incrementan de forma importante. En suma, el caso colombiano respalda la idea que establece que las actividades agrícolas con inversión extranjera “rara vez contribuyen con la seguridad alimentaria, y mucho menos con la soberanía alimentaria de los países donde se invierte” (OXFAM, 2013, pág. 5).

## **2. Política de tierras en Colombia: Un siglo de intentos y fracasos**

En este apartado se expone de manera histórica la visión y las medidas tomadas por parte del Estado sobre el problema agrario colombiano en el siglo XX. Como lo indica el título, se trató de una serie de intentos y fracasos de reforma agraria, en los que como se verá, los intereses de los grandes terratenientes y posteriormente la violencia, el conflicto armado y el narcotráfico, hicieron que la tierra se concentrara con el pasar de los años. Desde la década de los noventa, el problema agrario fue puesto en manos del mercado de tierras, sistema en el que el Estado sólo quedaría como encargado de otorgar subsidios y créditos condicionados a proyectos productivos, su tarea de redistribuir directamente la propiedad rural quedó olvidada.

Para tratar de comprender cuál ha sido la dinámica del sistema agroindustrial en Colombia, en este trabajo de investigación se ha considerado necesario entender qué papel ha jugado la tierra como condición necesaria para la producción. Sin embargo, el apartado incorpora información sobre el enfoque que ha tenido la política agrícola en cuanto al tipo de producción que ha fomentado y el tipo de productores que ha apoyado, particularmente en la segunda mitad de siglo XX. Se concluye que los intentos de reforma agraria tuvieron precarias transformaciones en la estructura de la tenencia de la tierra. Ello porque se limitó a

la titulación de baldíos y porque se trató siempre de una reforma que no consideraba transferencias de tierra de grandes terratenientes a campesinos sin tierra o microfundistas, sólo permitió el acceso a tierra a nuevos actores, pero nunca tocó la gran propiedad. Ello ha dejado como resultado una concentración elevada en la tenencia de la tierra que sigue agravándose, como señaló el apartado anterior.

#### **a) “La feria de baldíos”**

Albert Berry, señala algunas características del patrón de desarrollo del control de la tierra y de su uso desde la época de la independencia. Entre ellas, se estima que para 1850, cerca del 75% de la tierra agrícola explotada era de dominio público, de manera que fue el Estado el que en primera medida tomó las decisiones de distribución de esos territorios. Así mismo, el Estado actuó como árbitro en las disputas por la tierra y se encargó de poner en práctica las leyes de tierras (Berry, 2002, pág. 27).

Durante todo el siglo XIX y hasta 1936, el Estado otorgó tierras públicas a cambio de la construcción de vías, de bonos de deuda y de servicios militares. De ahí que ese periodo se denomine “la feria de baldíos” (Machado, 2009). Las tierras que en 1850 eran clasificadas como terrenos baldíos se repartieron de “forma individual en extensiones de 50.000 y hasta 100.000 hectáreas, beneficiando a capas muy delgadas de la población” (Kalmanovitz y López, 2006, pág. 54). Lo anterior configuró para principios del siglo XX, un ordenamiento en el que la gran propiedad ocupaba las tierras más salubres, cercanas a los centros urbanos, fértiles y que hacían parte de tierras planas y valles.

Se conformaron grandes haciendas en las que la producción agrícola era llevada a cabo por los arrendatarios, que pagaban rentas en forma de producto, dinero y trabajo en la hacienda. Los lotes de arrendatarios proveían muchas veces producto únicamente para subsistencia y en caso de recibir un salario por trabajo en la hacienda, éste era por lo general un 30% más bajo que el que se le pagaba a fuerza de trabajo no residente en las haciendas. Las grandes explotaciones cafeteras que se ubicaban en el sur de Antioquia y Caldas estaban repartidas en aparcerías y las utilidades conjuntas entre campesino y terrateniente eran divididas en tercios o medianías (Kalmanovitz, 1994, pág. 3 y 10).

Los campesinos que no alcanzaban a hacer parte de las haciendas habían conformado una economía de pequeños propietarios, concentrados en tierras desvalorizadas, por lo general en pendientes y alejadas. Su producción incluía café en las regiones de Caldas y Antioquia, y

maíz, papa y yuca en el resto del país. A excepción de los productores de café, estos pequeños productores no tuvieron la posibilidad de acumulación de capital suficiente ni de agrupación para conformar una economía empresarial capaz de brindar las mínimas condiciones de prosperidad. Por otro lado, se logró configurar una clase media de terratenientes, que con tierras mejores y con el desarrollo de vías de comunicación, lograron abastecer los crecientes centros urbanos del país. Por su parte, la economía de hacienda se enfocaba en ganadería, cereales, azúcar refinada y arroz (Kalmanovitz, 1994).

La repartición de baldíos en pocas manos hacía imposible la colonización campesina de nuevas áreas del país y ello impedía la expansión de la frontera agrícola. El desarrollo de la economía cafetera, que demandaba mano de obra especialmente en explotaciones medianas y grandes, ejerció presiones sobre el mercado laboral rural, que era prácticamente inexistente para esa época. Pero la inmovilidad de la fuerza de trabajo sujeta a la hacienda se contraponía a esas necesidades de liberar la fuerza de trabajo. Así mismo, con el periodo denominado “la danza de los millones” entre 1925 y 1928, y el auge en las exportaciones cafeteras, que provocaron la entrada de capitales promoviendo altísimas tasas de inversión en el sector manufacturero (Thorp y Ocampo, 1988), ejercieron de igual forma presiones para la liberar mano de obra de la tierra pues era necesaria para la construcción de vías de comunicación que conectaría el mercado interno con el exterior (Kalmanovitz, 1994). Esos dos fenómenos, la rentabilidad de las exportaciones cafeteras y la entrada de inversión, provocaron así mismo el incremento del valor de la tierra (Berry, 2002).

Las obras de infraestructura requerían, según el cálculo de Alejandro López (citado por Kalmanovitz, 1994), cerca de 40.000 trabajadores en 1928, que representaban cerca del 8% de la fuerza del trabajo móvil del campo para la época. Esta demanda de trabajadores elevó los salarios en las haciendas un 30% entre 1924 y 1927, y le permitió a los campesinos reclamar por el fin de los servicios gratuitos en las haciendas y por el derecho a sembrar cultivos de mercado en sus lotes<sup>18</sup>. Los grandes propietarios presionaron constantemente para retener la

---

<sup>18</sup> Kalmanovitz (1985) expone las razones por las que los propietarios impedían a los arrendatarios la siembra de productos comerciales en sus lotes. En resumen, los propietarios argumentaban que los arrendatarios: dejarían de cumplir con la obligación de dedicarse al cultivo del terrateniente, alegarían por el pago de mejoras de la tierra, pretenderían derechos de propiedad sobre la tierra y desarrollarían un espíritu de independencia. Todo ello, según los dueños de la tierra, ponía en riesgo el orden de las relaciones sociales que hacían posible la existencia de las haciendas (pág. 181).

fuerza de trabajo, en Boyacá por ejemplo, se estableció mediante una resolución que los campesinos debían portar salvoconductos emitidos por las autoridades para poder trabajar fuera del departamento. La Federación Nacional de Cafeteros solicitó al gobierno que los trabajadores de obras públicas fueran puestos a disposición de los hacendados para la recolección de cosechas de café y La Sociedad Colombiana de Agricultores (SAC) pedía apoyo estatal para impedir los aumentos salariales. (Kalmanovitz, 1994).

El desarrollo de la infraestructura de transportes y de la economía cafetera, condujo a una apreciación de la tierra y al incremento de usurpaciones de terrenos por parte de algunos empresarios. Estas presiones desataron una contraofensiva campesina después de 1928, en la que se invadieron grandes haciendas. Todo indicaba que “el problema de las tierras públicas se había convertido en un problema político nacional, haciendo que el gobierno tuviera que intervenir, clarificando la definición legal de la propiedad privada” (Berry, 2002, pág. 30).

#### **b) Función social de la propiedad rural: Ley 200 de 1936**

El obstáculo de la fuerza de trabajo atada a la tierra en las haciendas debía removerse y era necesario que el gobierno legalizara la colonización campesina, de ahí que surgiera el concepto de “función social de la propiedad” propuesto por el presidente López en su primera administración. Los cambios legislativos se empezaron a realizar en 1920 que, sumados con otros elementos como las consecuencias sociales de la Gran Depresión sobre la actividad agropecuaria y el empleo, se materializaron en la Ley 200 de 1936 (Kalmanovitz, 1994). Ésta tenía como propósito “legalizar los títulos de dudosa propiedad, posibilitar la adquisición de parcelas por parte de aparceros y arrendatarios y legalizar la tenencia de los colonos” (Kalmanovitz y López, 2006, pág. 336).

Se trataba, según Kalmanovitz et al (1994), de una síntesis de las medidas que confrontaban los mayores obstáculos para el desarrollo capitalista en el campo, que resumidos por el autor era: las “suprapropiedades territoriales que obstaculizaban la movilidad de la tierra, la apertura de la frontera agrícola y el alza en la productividad de la tierra”, y, la existencia formas atrasadas en la explotación del trabajo que impedían la movilización de una parte importante de la mano de obra campesina (pág. 11).

Sin embargo, según Berry (2002), la Ley 200 no logró “frenar la apropiación de tierras públicas en las zonas de frontera, ni controlar las tensiones entre colonizadores y grandes empresarios alrededor de las tierras, que continuaron siendo una causa esencial del conflicto

social en el campo colombiano” (pág. 33). Así mismo, la Ley 200 impuso una prima para quienes deseaban desalojar a pequeños colonos para impedir conflictos por reclamaciones y esto se acompañó con una ley contra la vagancia que facilitó la reubicación de la mano de obra de colonos desplazados. Esta dinámica generó tensiones que desatarían el periodo conocido como “La Violencia” (1948-1960) en Colombia.

El periodo de “la Violencia”, más que ser una disputa del devenir del odio entre conservadores y liberales, debe ser vista como una consecuencia de las inconformidades ante las desigualdades económicas y sociales del sector rural. La ley 200 “en vez de mejorar la situación de los campesinos que aspiraban a tierra (...), promovió la privatización de la tierra por los propietarios y la expulsión de colonos” (Berry, 2002, pág. 33). Además, durante “la Violencia”, la tasa de privatización de tierras públicas se incrementó drásticamente pasando de un promedio de 60.000 ha por año entre 1931 y 1945 a 150.000 entre 1946 y 1954, y a 375.000 entre 1955 y 1959 (Legrand, 1989).

Como respuesta a los resultados de la implementación de la Ley 200, a la resistencia de los grandes propietarios, a la presión ejercida por el partido Conservador, y las cifras de privatización aunadas a expulsión de miles de aparceros derivados de lo anterior, se promulgó la Ley 100 de 1944, que según Kalmanovitz y López (2006), velaba por: “una mayor protección de los derechos de propiedad que habían sido amenazados por las invasiones de colonos, la defensa de la aparcería como forma tradicional y todavía bastante difundida en muchas explotaciones y por aplazar de diez a quince años la reversión al Estado de aquellos predios en aparcería” (pág. 336).

### **c) Despliegue de la agricultura comercial y la Ley 135 de 1961**

Tras la oleada de privatizaciones posteriores a la Ley 200 y expulsión de colonos durante la década de los cincuenta, se generaron fuertes tensiones en el campo. Ante ello, se llevaron a cabo negociaciones entre las élites del partido liberal y conservador, que buscaban recuperar el control del movimiento campesino que durante La Violencia se estaba saliendo de control y reflejaban su temor a las corrientes revolucionarias que se estaban dando en Cuba durante la Guerra Fría y que en Colombia tenían antecedentes en la integración de campesinos a las guerrillas liberales a mediados de la década de los cincuenta (Machado, 2009). En medio de estas negociaciones, acompañadas del dinamismo de la agricultura comercial que ganaba terreno respecto a la ganadería, se aprobó la Ley 135 de 1961, un nuevo intento de reforma

(Kalmanovitz y López, 2006). Con éste, se estableció que además de la redistribución de la tierra, era necesario facilitar el acceso a capital, utilizando entre sus estrategias: el apoyo a la producción, el crédito, la asistencia técnica, el apoyo en la comercialización y la adecuación de tierras. Todas estas actividades debían llevarse a cabo por el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (Incora), creado por la misma ley (Vargas, 1994).

La modernización y expansión de la agricultura capitalista, había comenzado a gestarse a partir de 1945, antes de la promulgación de la Ley 135 y fue el resultado de la unión de varios factores, entre ellos Kalmanovitz (1994), destaca: el auge industrial y de las exportaciones, que incrementó la demanda de productos agrícolas; las consecuencias de la Violencia<sup>19</sup>, que fueron varias, entre ellas, la eliminación de relaciones de producción atrasadas que cambiaban de una relación entre terrateniente y campesino, a una de patrón y obrero; el desarraigo de fuerza de trabajo, que promovió el abaratamiento de los salarios; y por último, la introducción de nuevos métodos de producción y maquinaria, que condujo al incremento de la productividad agrícola. Todos los elementos anteriores, condujeron a una ampliación de las fuentes de acumulación.

El fomento a través del crédito es también un elemento fundamental del desarrollo de la agricultura comercial. Según González y García (2002, p. 119), el crédito a agricultura representó una tercera parte de los préstamos vigentes del sector financiero entre 1950 y 1962. El crédito a agricultura nació en la década de los veinte, pero poco había servido para arreglar la situación en el campo, especialmente porque se trataba de créditos bancarios a corto plazo. Sin embargo, en 1948, se autorizó la colocación de crédito a agricultura a cinco años a través de la Ley 90 de ese año, que obligaba a los bancos a invertir el 5% (en 1959 se amplió a 15%) de sus depósitos a la vista en bonos de la Caja de Crédito Agrario. Así mismo, a finales de la década de los cincuenta, habían sido fundados los denominados “bancos gremiales”, entre ellos el Banco Ganadero, el Banco Bananero del Magdalena y el Banco Cafetero, que hacían parte de una serie de entidades especializadas, recién creadas para cubrir la necesidad de

---

<sup>19</sup> La Violencia, al generar zonas de alto conflicto provocó que muchos terratenientes vendieran sus predios, generando un estancamiento del precio del suelo y con ello la estabilidad de las rentas durante algunos años. Esta estabilización en los precios de compra y renta de suelo contribuyó al desarrollo empresarial de la agricultura, en la medida en la que representaba mayores utilidades para los empresarios (Kalmanovitz, 1994)

fortalecer políticas de fomento que no cubrían eficientemente los bancos comerciales (Kalmanovitz y López, 2006).

La creación del Fondo Financiero Agrario (FFA) en 1966, impulsó de forma directa la expansión de cultivos comerciales, pues su objetivo principal era la financiación de cultivos en grandes y medianas explotaciones que usaran tractores. La condición para el financiamiento era el uso de insumos tecnológicos (semillas mejoradas y agroquímicos) y asistencia técnica profesional. El proyecto fomentó los cultivos permanentes y de rendimiento tardío, la adecuación de tierras y la adquisición de maquinaria. Se estima que casi el 90% del crédito a agricultura, se destinó al cultivo de arroz y algodón, cultivos basados en el uso de las tecnologías de la revolución verde (Kalmanovitz y López, 2006). La expansión de la agricultura comercial estuvo acompañada, sin embargo, por el estancamiento de la pequeña producción, responsable de los altos niveles de pobreza en el campo. Además, la expansión de cultivos comerciales no generó suficiente empleo, la demanda de trabajo creció tan solo un 0.6% anualmente entre 1950 y 1987, y proporcionó sólo el 18% de los nuevos empleos para el mismo periodo, mientras que los cultivos tradicionales (de pequeños productores) generaron un 70% (Berry, 2002).

Las razones que hicieron que la Ley 135 de 1961 fuera de nuevo un intento fallido de Reforma Agraria, fueron las fuertes presiones de los partidarios del *statu quo*. La SAC indicó que el problema en el sector no era la extrema desigualdad de la estructura agraria, sino que correspondía a “los bajos niveles de inversión, a la falta de una política de desarrollo y a la inseguridad en el campo”, además “sostuvo que la propiedad privada se debía respetar, impulsó la colonización como medio para proporcionar nuevas pequeñas propiedades, e incluso mostró preocupación porque una redistribución de la tierra podía inundar los mercados de bienes agrícolas” (Berry, 2002, pág. 40).

El poder de los grandes terratenientes era tan importante que la Ley 135 de 1961 propuso una colonización dirigida que prometía no tocar la propiedad privada<sup>20</sup>, excepto en algunos casos, particularmente en los terrenos inadecuadamente explotados. Según Berry (2002), a

---

<sup>20</sup> La Ley 135 eliminó el artículo 12 de la Ley 200 de 1936, que indicaba que se debía conceder “una prescripción adquisitiva del dominio en favor de quien, creyendo de buena fe que se trata de tierras baldías, haya explotado económicamente durante cinco años continuos, terrenos de propiedad privada no explotados por su dueño”.

comienzos de la década de los sesenta, había evidencia de que, en los países de América Latina, la colonización dirigida no había logrado sus objetivos de disminuir la concentración, de hecho, había sido para ello más eficiente la colonización espontánea. Además, la repartición de tierra no fue gratuita, los beneficiarios debían pagar a través de un crédito subsidiado por el Estado. Sólo se le otorgaba título de propiedad a los colonos de forma gratuita cuando estos señalaban que venían explotando la tierra (Machado, 2009).

Las actividades del Incora empezaron en tres municipios del Tolima en el que el conflicto armado era agudo y por ello se requirió ayuda por parte del ejército. Sus actividades se centraron en el mejoramiento de la tierra y en el crédito subvencionado, y en menor medida en la compra de tierras. Así que muy pronto se empezó a notar que ésta difícilmente mejoraría la distribución de la tierra, pues en principio existía en los proyectos un límite de 50 hectáreas, que fácilmente se empezó a infringir. De hecho, en algunas zonas en las que se llevaron a cabo programas de reforma, la concentración de la tierra se acentuó. Estos elementos, hacen señalar a Berry que “ninguno de los proyectos del Incora se cumplió” (pág. 41).

Las afirmaciones de Berry (2002), van de la mano con las conclusiones extraídas del Informe realizado por el IICA para la FAO, titulado “Anotaciones preliminares para el análisis del estado de la reforma agraria en Colombia” (1970), que establece que la Reforma Agraria (Ley 135 de 1961), presta demasiada atención a “los distritos de riego y demás obras de desarrollo físico y tecnológico” y se desentiende de “la parte social propiamente dicha del progreso”. El informe señala que “no se justifica realizar inversiones de alto costo para crear una infraestructura o una tecnología sin atacar, a la vez, los demás factores sociales determinantes del atraso”, e indica que esos “esfuerzos por incrementar la productividad con base en la innovación tecnológica no favorecen a la reforma” (pág. 59)

El mismo informe resalta que la Reforma constituyó una “transacción entre los diferentes grupos políticos mayoritarios en ese momento (...), sin participación de los campesinos, que carecían (...) de organizaciones suficientemente fuertes para ejercer presión” (pág. 79). Así mismo, se refiere a la participación del Incora, estableciendo que la asignación de recursos se dirigió a aquellas actividades que no conducían necesariamente a una desconcentración de la tierra (IICA, 1970).

Según Albert Berry (2002), la inexistencia de un tope a la propiedad de la tierra llevó a que, a finales de la década de los ochenta, de los 3,3 millones de hectáreas tituladas por el Incora, el

60% estuviera en manos de grandes hacendados. En esa medida, el mismo autor establece que el Incora se dedicó específicamente a la titulación de tierras y permitió la tendencia de la transferencia de tierras de colonos a hacendados. Estos dos errores, iban de la mano con la ineficiencia y los escándalos de corrupción que vivía la institución. Todo ello se reflejó en los resultados encontrados en 1972, fecha en la que sólo habían sido repartidas tierras a 13.367 familias, cuando las que demandaban tierra era cerca de medio millón (pág. 44).

Kalmanovitz y López (2006), señalan que la repartición de la tierra realizada por el Incora no arrojó los frutos que se esperaban. Muchos beneficiarios no pudieron convertirse en productores exitosos, pues faltó crear los instrumentos necesarios para poder llevar a cabo la producción. La ausencia de dichos instrumentos, provocó que en muchas tierras no fuera viable la pequeña explotación y por tanto las propiedades volvían a ser del antiguo dueño o pasaban a manos de grandes concentradores (pág. 340).

Acompañó a la Ley 135 de 1961, la Ley 1 de 1968, que buscaba acabar con los sistemas de arrendamiento y aparcería, indicando que estaban sujetos a expropiación los predios que a partir del “13 de diciembre de 1961, eran explotados por medio de arrendamientos, aparcería u otro contrato de índole semejante” (artículo 13). Sin embargo, esta Ley promovió la expulsión de arrendatarios y aparceros por parte de los propietarios, quienes deseaban evitar la expropiación de su tierra (Machado, 2009).

#### **d) Desaceleración y reactivación temporal de la reforma agraria**

Con base en la Ley 135, el Incora emprendió expropiaciones en las tierras bien ubicadas e inadecuadamente explotadas, alertando a grandes e importantes terratenientes que fueron apoyados por algunos sectores políticos. La presión que sentían los grandes terratenientes condujo a un proceso de intensificación del uso de la tierra y reclamaron al tiempo ayuda del Estado (Vargas, 1994). De esa manera, con la Ley 5ta de 1973, se creó el Fondo Financiero Agropecuario (FFAP), que era una ampliación del Fondo Financiero Agrario y que incluía el apoyo a la ganadería. El mismo año, se decretaron los acuerdos que se llevaron a cabo en enero de 1972 en Chicoral, a través de la Ley 4 de 1973, con ésta se neutralizaban los efectos de la Ley 135. Así el Pacto de Chicoral desaceleró el proceso de reforma agraria (Kalmanovitz y López, 2006, pág. 337).

En la Ley 4 de 1973 se establecían unos “montos mínimos de productividad”, que servían para determinar cuándo el propietario de determinado terreno podía alegar que estaba

realizando una explotación adecuada y por tanto no podía ser sujeto a expropiación. No obstante, en la práctica su aplicación significó la imposibilidad de expropiación, pues la discusión técnica en torno el establecimiento de dichos niveles dependía de regiones y de sistemas productivos diversos (Vargas, 1994). Desde ese momento, la redistribución se limitó a ofertas voluntarias de los propietarios de las tierras que el Incora compraba de acuerdo con el valor del catastro, sin embargo, a partir de 1982 el valor de la tierra con base en el catastro subió demasiado y ello incrementó dramáticamente los costos de compra para redistribuir la propiedad (Kalmanovitz y López, 2006, pág. 338).

De acuerdo con lo anterior, la reforma agraria se congeló partir de la Ley 4 de 1973, hasta 1988. Durante ese lapso, el Banco Mundial y la comunidad económica internacional fomentó una nueva estrategia de desarrollo agrícola basado en la dotación de servicios básicos sociales y el apoyo a la producción, es decir, medidas diferentes a la repartición de tierras (Vargas, 1994). El presidente López Michelsen (1974-1978), había establecido en su campaña electoral que la reforma agraria había fracasado y que, por tanto, era necesario dejarla de lado, trabajando en cambio, en una política de desarrollo rural. Ya no se iba a estimular el acceso a la tierra, sino que se dotaría a los agricultores de capacidad empresarial a través de “asistencia técnica y capacitación, acompañadas de mejores servicios básicos sociales y de la infraestructura adecuada” (Kalmanovitz y López, 2006, pág. 177).

Con el plan de gobierno de López, titulado “Para cerrar la brecha”, se establecieron como prioridades el Plan de alimentación y nutrición (PAN) y el Fondo de Desarrollo Rural Integrado (DRI). El primero, pretendía resolver las necesidades nutricionales de la población vulnerable, y el segundo, hacer más eficientes y modernos los sistemas productivos de alimentos. Con el DRI se llevaban a cabo diferentes acciones, entre ellas: la asistencia técnica y otorgamiento de crédito, programas de infraestructura básica y de servicios sociales como salud y educación (Kalmanovitz y López, 2006, pág. 178) (Vargas, 1994).

Sin embargo, entre 1974 y 1988, se dieron, según Machado (2009), “pequeñas oleadas de reforma agraria” (pág. 160). Para empezar, con el gobierno del presidente Belisario Betancur (1982-1986), se reconoció que la distribución desequilibrada de la tierra era uno de los elementos que había desatado La Violencia y por ello se promulgó en 1982, la Ley 35 (Ley de Amnistía). Así mismo, se creó el Plan Nacional de Rehabilitación, en 1988, durante el gobierno de Virgilio Barco (1986-1990), que con la Ley 35 de 1982, facilitaban la adquisición

de predios en zonas afectadas por los problemas de orden público. En el gobierno de Barco, se promulgó también la Ley 30 de 1988, que reactivaba de nuevo el intento de reforma agraria y se complementaba con un programa de lucha contra la pobreza y por la reconciliación (Machado, 2009).

La Ley de Amnistía, establecía que el gobierno podía destinar recursos a programas de rehabilitación, dotación de tierras, vivienda rural y crédito. En beneficio de quienes se vincularan a la vida civil. Para lograrlo, en 1983, se decretó que el Incora podía adquirir (a través de compra) predios de propiedad privada y otorgarlos a los amnistiados, evitando los engorrosos trámites de la reforma agraria. Sin embargo, parece que estas medidas no fueron suficientes para contrarrestar las fuerzas concentradoras de tierra. El Incora se vio involucrado en escándalos de corrupción relacionados con la compra de tierras de baja calidad a altos precios, la paz no se logró y el narcotráfico adquiría grandes extensiones de tierra. Se configuraba con la continuación de la guerra y con el despliegue del narcotráfico, una contrarreforma agraria. Todo esto era el resultado de un Estado débil. Por otro lado, esa pequeña recuperación de reforma agraria era amenazada por las ideas de apertura que se estaban gestando ya en América Latina y por la imposición de políticas neoliberales provenientes de organismos internacionales. Las estrategias de industrialización dirigida eran vistas como el origen del estancamiento económico (Machado, 2009).

#### **e) El olvido de la reforma agraria: Mercado de tierras**

A principios de la década de los noventa, la tendencia a la apertura y las ideas neoliberales penetraron la política colombiana, a cargo del gobierno de Gaviria (1990-1994). Antes de la llegada de la ideología de neoliberalismo a Colombia, los gobiernos se basaban, en las ideas de la CEPAL, combinadas con presiones del Fondo Monetario Internacional en cuanto a políticas de estabilización. Estas ideas empezaron a tener relevancia en la década de los setenta, cuando llegaron colombianos que habían estudiado en importantes escuelas de economía en Estados Unidos, a Fedesarrollo, a la Universidad de los Andes, a la Asociación Bancaria y al Banco de la República. Algunos de estos estudiantes cuestionaron la política proteccionista colombiana. La apertura empezó a ser aceptada por el gobierno, indicando que la política de promoción de exportaciones sería beneficiosa para el desarrollo económico nacional (Kalmanovitz, 1985, págs. 463-464).

Kalmanovitz y López (2006), plantean, con base en James Robinson (2001), que el neoliberalismo, “entendido como políticas de reducción de los impuestos y del gasto público social, además de reducciones del poder de negociación de los trabajadores, podría fomentar el crecimiento económico, pero tenderá a deteriorar necesariamente la distribución” (pág. 18). En Colombia, a través de la Ley 160 de 1994, se abrió paso al mercado de tierras. Se esperaba con ella, que el mercado funcionara bajo una línea de crédito subsidiada para compra de tierras por parte de pequeños productores y minifundistas, que harían el negocio directamente con los vendedores de tierras<sup>21</sup>. En esa medida, la ley 160 puso fin a la estrategia de distribución e intervención directa del Estado en la regulación del acceso a la tierra, que se había implantado con la Ley 30 de 1988.

La Ley 160, establece, aunque débiles, ciertas disposiciones para impedir la concentración de la tierra. Empieza por clasificar la tierra nacional en dos grandes grupos: las tierras de la nación (baldíos) y las tierras privadas (poseídas por particulares). Sobre la última no existe ningún tipo de restricción en cuanto a la superficie que puede ser transferida entre personas naturales o jurídicas. En cambio, sobre los baldíos, existen algunas prohibiciones, tanto para nacionales como para extranjeros. Para empezar, la Ley indicó que los terrenos baldíos no se podrían adjudicar en tamaños que superaran una UAF (Unidad Agrícola Familiar)<sup>22</sup>. Señala además que no se pueden adjudicar baldíos a personas naturales o jurídicas con patrimonios que superen los 1,000 salarios mínimos o que ya tengan otra propiedad. Indica que no se puede adquirir predios titulados como baldíos si la extensión excede una UAF o si han transcurrido menos de 15 años desde su adjudicación, ello con el fin de que las transacciones se realicen de campesino a campesino y de que las tierras no caigan en manos de quienes puedan acumular más de una UAF.

---

<sup>21</sup> En cuanto al trabajo del Incora, la violencia provocó que presentara dificultades para comprar las tierras y por ello se prefirió que los mismos campesinos las negociaran. Sin embargo, con la Ley 160 se desconoció que los mismos actores de la violencia impedirían que funcionara el mercado de tierras. Con el narcotráfico la tierra se seguía concentrando, particularmente porque a través de ella es posible el lavado de activos.

<sup>22</sup> Se refiere a la unidad de tierra necesaria para el sostenimiento de una familia campesina. Esta medición se incluyó en la Ley 135 de 1961 como criterio para la asignación de baldíos, y en la Ley 160 de 1994, se le agregó que sería la empresa de producción campesina que permite generar, al menos, dos salarios mínimos mensualmente (Gutiérrez Sanín y García Reyes, 2016). El tamaño de la UAF depende de las condiciones geográficas y de calidad de suelo, por ello pueden variar. Por ejemplo, en Meta pueden alcanzar extensiones de 1,725 hectáreas, y en otros departamentos como Valle del Cauca pueden ser de 6.6 hectáreas.

Con la aparición del narcotráfico en Colombia, la compra de finca raíz urbana y de tierras, ha sido una de las formas más utilizadas para el lavado de dinero. Sin embargo, el lavado de dinero a través de adquisición de tierras es más difícil de rastrear y por tanto es más común para esta actividad. El conflicto dificulta el funcionamiento del mercado de tierras, los agentes armados les imponen a los vendedores forzados el precio que están dispuestos a pagar, generando con ello desplazamiento de campesinos. En muchas regiones del país, los narcotraficantes han adquirido las tierras de mejor calidad, de manera que en sus manos se encuentran las posibilidades de inversión en dichas tierras y, por tanto, una parte importante de la seguridad alimentaria nacional. La actividad por excelencia llevada a cabo en este tipo de tierras es la ganadería extensiva, pues permite facilidades en la administración. En ese sentido, entregar la distribución al mercado ha significado una verdadera contrarreforma agraria, pues ha acentuado la concentración y no significó ni siquiera un incremento de la productividad, pues se ha tratado del incremento de nuevos propietarios que no son empresarios rurales sino terratenientes absentistas (Kalmanovitz y López, 2006, págs. 333-334).

El mercado de tierras difícilmente iba a funcionar. Para 1994, la tercera parte de las propiedades no tenía título. No existía un sistema de información que revelara de forma actualizada la condición de la tenencia de la propiedad, los registros sobre baldíos y precios de la tierra. Además, el pago del 30% del valor del predio que debían realizar los beneficiarios, con dificultades se lograba debido a la crisis agrícola y a los altos precios de la tierra. Era claro que la capacidad distributiva del mercado era deficiente y que la intención del Ministerio de Agricultura era privilegiar más la política de impulso y desarrollo de cadenas productivas, que aliviar los niveles de concentración de la propiedad (Machado, 2009).

Con el neoliberalismo se dio fin al Fondo de Desarrollo Rural Integrado (DRI) y el Plan Nacional de Rehabilitación. La recuperación de la visión del conflicto que se había llevado a cabo con el gobierno de Virgilio Barco con el que se había ejecutado la Ley 30 de 1988, que establecía que al ser la concentración de la propiedad uno de los detonantes del conflicto, quedó olvidada. El conflicto se empezó a ver de otra forma. El Instituto Colombiano de Reforma Agraria (Incora) desapareció y en 2002 se creó el Incoder, Instituto Colombiano de Desarrollo Rural. En otras palabras, ya ninguna institución se encargaría de la redistribución

de la propiedad rural. El Estado, a través del mercado, quedaría como encargado de otorgar subsidios y créditos condicionados a proyectos productivos competitivos.

La nueva visión del conflicto abrió paso a nuevas políticas dirigidas a atacar las consecuencias y no las causas de éste. Se pasó de atender “las causas básicas del problema agrario -una estructura agraria desigual, antidemocrática, conflictiva, especulativa y rentística-, a atender sus consecuencias: desplazamiento forzado, restitución de tierras despojadas y la extinción de dominio de tierras adquiridas ilegalmente o con dinero del narcotráfico” (Machado, 2009). La Ley 1448 de 2011, también llamada Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, reglamenta las medidas de asistencia, atención y reparación a las personas que han sufrido las consecuencias del conflicto armado. Así mismo, con el Plan Nacional de Desarrollo de Santos (Ley 1753 de 2015), se creó la Agencia Nacional de Tierras, que busca la restitución de tierras a las víctimas del conflicto, sin embargo, la repartición ha sido lenta y la falta de protección y apoyo posterior a las víctimas les ha impedido muchas veces el acceso y permanencia en los predios que por ley les corresponde.

La historia de los intentos de reforma agraria en Colombia señala que los intereses de los grandes propietarios, de los grandes productores y de los gremios, han logrado penetrar las decisiones de política encaminadas a mitigar la concentración de la tierra. Los pequeños productores sin tierra no han sido reconocidos por el Estado, no han sido vistos como productivos y su tarea como encargados de la alimentación de los colombianos es menospreciada. Esa concepción, imposibilitó que la reforma agraria fuera vista como una medida para el desarrollo de la agricultura y en vez de ello, se entendió como algo que se debía hacer como respuesta a las demandas de un grupo de actores sin poder, que permitiría aliviar pequeñas presiones políticas. Éstas últimas, han costado, sin embargo, varias décadas de guerra en Colombia.

### **3. Autosuficiencia alimentaria *versus* una agricultura que no es para alimentación**

Este apartado busca señalar en qué medida la producción agrícola nacional contribuye a satisfacer la dieta básica de los colombianos, así mismo se expondrá la tendencia de los cultivos más importantes. Para ello, se indicará a grandes rasgos en qué consiste la alimentación básica de los colombianos, posteriormente se extraerán algunos indicadores de la producción y autosuficiencia de granos cerealeros y frijol. Finalmente se expondrá la evolución de los cultivos agroindustriales y de exportación, demostrando que en Colombia la

agricultura se subordina al capital y que pierde cada vez más su objetivo de proveer el alimento necesario a los colombianos, lo que genera una dependencia cada vez mayor de las importaciones de alimentos.

#### **a) Dieta básica de los colombianos**

Según FAO (2001), la dieta básica de los colombianos está basada en el consumo de cereales y legumbres. La evaluación del Suministro de Energía Alimentaria que realiza FAO (2001), señala que 33% de la energía proviene de los cereales, seguida de edulcorantes (azúcar y panela, 20%), aceites vegetales (10%), frutas y hortalizas (8%), lácteos y huevos (8%), raíces y tubérculos (7%), carne (7%) y otros (7%). Según Barkin, Batt, y DeWalt (1994), de los cereales, el maíz es el más importante en la dieta de los colombianos. Así mismo, los autores sostienen que un 30% del consumo calórico proviene de los cereales, y otro 10% de raíces y tubérculos. Señalan que el arroz y el trigo, figuran en los regímenes alimentarios de las familias de ingresos medios y altos, mientras que el resto de cereales, las raíces y tubérculos, son los alimentos de los que dependen las familias colombianas de bajos ingresos.

Esta dinámica alimentaria persiste, y puede ser respaldada por estadísticas recientes. La Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos, realizada por el DANE en 2006-2007, señala que, a nivel nacional, el gasto de los colombianos en alimentos y bebidas no alcohólicas representó 19.2% del gasto total. Sin embargo, en la población distinta a las cabeceras o principales ciudades, este gasto llega a representar 42.2% del gasto total. Del gasto en alimentos, a nivel nacional, después del gasto en restaurantes y cafés, que representa un 27.1% (pero sólo 67% de los hogares a nivel nacional tienen ese gasto, en las principales ciudades es de 81.1%), sigue la carne (15.7%) y luego los cereales (10%). No obstante, la población que no pertenece a las principales ciudades o cabeceras municipales, que se encuentra en otros centros poblados y rurales dispersos, destina del gasto en alimentos, 17.5% a cereales, 16.5% a legumbres y hortalizas, y 16.2% a carne.

#### **b) Evolución de la producción nacional e importaciones de granos**

Con base en el bosquejo de la dieta de los colombianos, hay que señalar que la producción de cereales y legumbres es importante si se quiere hablar de autosuficiencia alimentaria. Políticas agrícolas coherentes deberían estar dirigidas a promover los cultivos que velen por la alimentación de los colombianos. En ese sentido, este apartado busca establecer brevemente, en qué medida la disponibilidad nacional de algunos cereales (maíz, arroz, sorgo, trigo, y

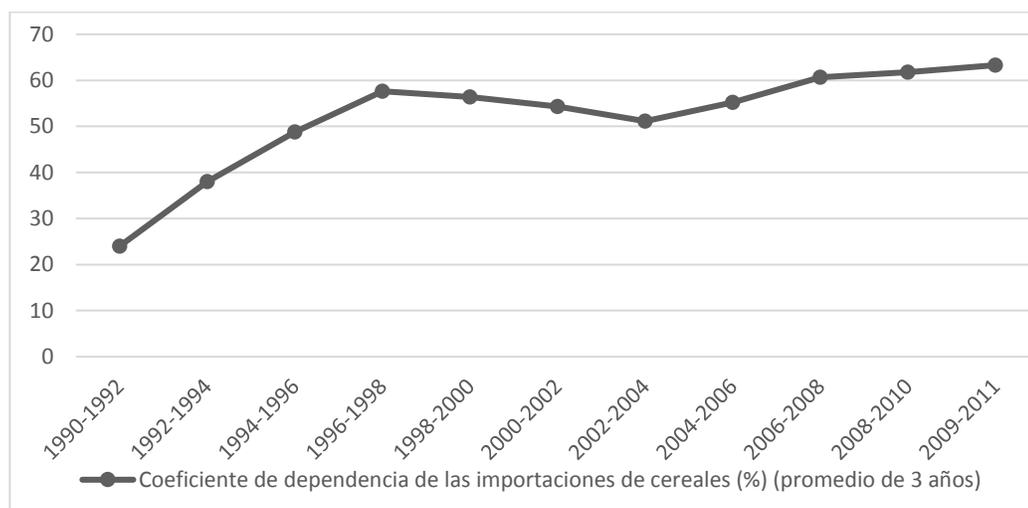
cebada) y legumbre (frijol y soya), está determinada por la autosuficiencia de la producción nacional o por la dependencia de importaciones de los mismos. Todo, en el marco de una transformación en la concepción de las políticas de producción agrícola.

En términos generales, se concuerda con la idea de que la agricultura colombiana ha abandonado paulatinamente la producción de alimentos y con ello, la autosuficiencia alimentaria. Las importaciones de granos tienen cada vez más participación en la alimentación nacional. A principios de la década de los sesenta, la importación de granos llegaba a representar el 11.6% de la producción nacional, y para finales de la década de los ochenta, era de 25% (Barkin, Batt, y DeWalt, 1994). La gráfica 4, señala la evolución del coeficiente de importaciones de cereales entre 1990 y 2011, y continuando con el breve recorrido histórico, es posible señalar que las importaciones de granos cerealeros pasaron de representar a finales de los ochenta el 25% de la producción nacional, a ser el 63% de la disponibilidad de granos en 2011. A finales de 1980 el 70% de las importaciones de granos correspondían a trigo, el 9% a sorgo y el 13% a cebada. Los años siguientes, se destacaron por el incremento constante de las importaciones de maíz, arroz y cebada.

Dentro de la disponibilidad de granos no se ha considerado necesario incluir las exportaciones pues no son representativas si se comparan con el volumen de producción nacional. Sólo en la producción de frijol parecen tener algún peso, y por ello se incluyen en el anexo 7. La exportación de cereales no representa ni el 0.1% del valor de las exportaciones colombianas, y en la composición del valor de las exportaciones agropecuarias no alcanzan ni el 2.5% (Aproximación, con base en Ocampo (2014), pág. 15).

Según el anexo 1, las importaciones de **arroz** han sido muy volátiles desde el 2000. A partir de 2012, las importaciones de arroz se han sostenido por encima del 12% como porcentaje de la producción nacional. Sin embargo, de la disponibilidad de arroz en el país, las importaciones han alcanzado a representar el 24.5% en 2015, y entre el 2000 y 2016, alcanzaron en promedio el 10.4%. Ello a pesar de que la producción nacional en 2015 y 2016 ha sido significativamente alta, con una producción superior a dos millones de toneladas anuales, niveles que no se alcanzaron de 2011 a 2014.

**Gráfica 4. Evolución del coeficiente de las importaciones de cereales (1990-2011)**



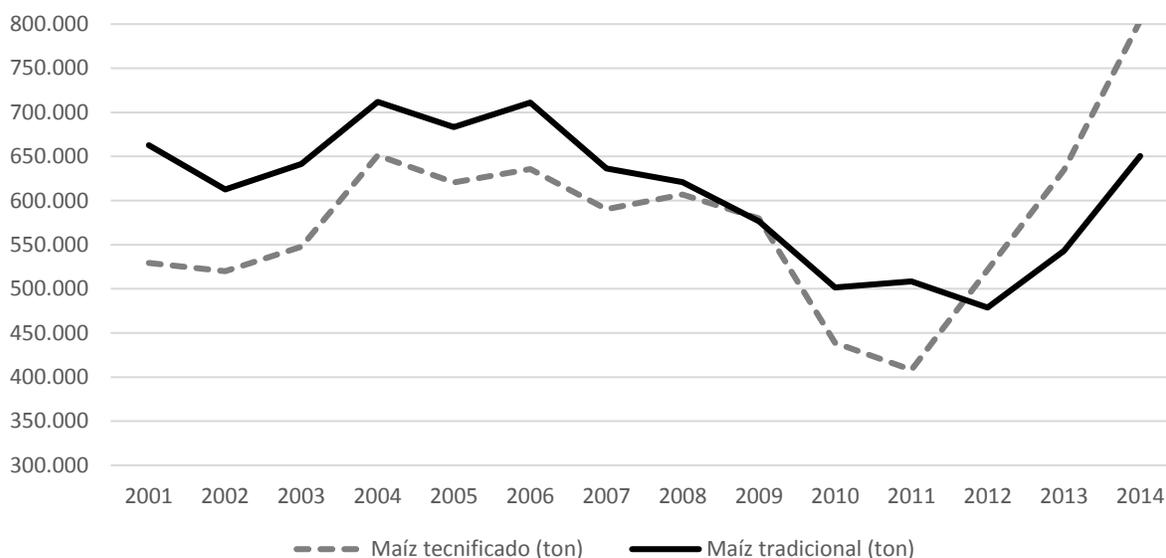
*Fuente: FAOSTAT*

El cultivo de **maíz** es, después del café, el cultivo con mayor superficie cultivada a nivel nacional. Las importaciones de maíz han incrementado de manera sostenida, mientras que la producción nacional ha crecido muy poco en lo que va de siglo, particularmente por la caída de la producción de maíz tradicional (véase anexo 2 y gráfica 5). Las importaciones de maíz antes de la década de 1990 eran casi nulas, representaban a inicio de 1960 el 5.3% de las importaciones de granos y para el periodo 1981-1985 llegaron a ser el 7.6% (Barkin, Batt, y DeWalt, 1994). En 1990, se registran importaciones de maíz provenientes de Ecuador (267 toneladas) y de Estados Unidos (7.39 toneladas). Sin embargo, desde 1990 las importaciones de maíz no han parado de crecer, particularmente las provenientes de Estados Unidos, que en 2010 alcanzaron 3.1 millones de toneladas y en 2016, 4.5 millones de toneladas. En ese periodo de tiempo, las importaciones de maíz amarillo han crecido un 236%, y las de maíz blanco un 200% (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2017a).

Por su parte, la producción nacional de maíz tuvo un crecimiento entre 2001 y 2014, de 20.1%. El precario incremento de la producción se debe a la caída de la producción de maíz tradicional, que para 2001 tenía una participación en la producción nacional de maíz de 55.6% y pasó a 44.7% en 2014. Todo ello ha provocado que la producción nacional haya disminuido su participación en la disponibilidad de maíz, pasando de representar 41% en 2001 a 26% en 2014. Ello señala una excesiva dependencia de las importaciones de maíz, que representaron en 2014, 74% del maíz disponible (véase anexo 2).

Como señala la gráfica 5, la producción nacional de maíz tecnificado ha incrementado de forma sostenida particularmente desde 2010. Ello se debe en gran medida al incremento del rendimiento del cultivo, que pasó de 3.08 toneladas por hectárea en 2001, a 4.48 toneladas por hectárea en 2014 (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2017a). El incremento en el rendimiento puede estar relacionado con la introducción de especies genéticamente modificadas al cultivo de maíz, que pasaron de abarcar un área de 6.901 hectáreas cultivadas de maíz en 2007, a 100.109 hectáreas en 2016 (Según Fenalce y Agro-Bio). Según el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), los organismos genéticamente modificados autorizados en Colombia para siembras semicomerciales-controladas de maíz, disponen de resistencia a insectos y tolerancia a herbicidas, y son vendidos por Monsanto, DuPont de Colombia, Dow Agrosiences y Syngenta (Agro-Bio).

**Gráfica 5. Producción de maíz tecnificado y tradicional (2001-2014)**



Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural- Agronet- DANE.

Los cultivos de maíz tecnificado se han expandido en los últimos años particularmente en el departamento del Meta, que pasó de tener en 2001 una superficie cosechada de 9,970 hectáreas y con una participación de 7.37% en la producción, a 38,035 hectáreas cosechadas, con una participación en la producción de 26.31% en 2014. Para el Meta se estimó un área de 26,416 hectáreas de cultivos de maíz genéticamente modificados en 2015 (Agrobio, 2016). Tolima, con una participación en la producción de maíz tecnificado de 27.05% en 2014,

presentó para 2015 un estimado de 15,504 hectáreas de cultivos de maíz genéticamente modificados (Agronet, Agro-Bio).

Con base en las estimaciones de la Federación Nacional de Cultivadores de Cereales y Leguminosas -en adelante Fenalce-, el consumo estimado de maíz a nivel nacional es de 5.3 millones de toneladas, de las cuales se producen 1.72 millones y se importan 3.6 millones de toneladas (entre maíz blanco y amarillo) (para 2014). Del maíz blanco se estima una autosuficiencia del 90% (debido al bajo consumo estimado), mientras que, del maíz amarillo, el más consumido para ganadería, se produce nacionalmente menos del 30%. Según Fenalce, 73.5% del maíz disponible se utiliza para la industria de alimento balanceado de animales, 5.6% para la industria de harina, 14% para trilladoras y preparación tamales, arepas y empanadas, y 6.6% para semillas, aliento de animales en finca y autoconsumo.

En cuanto al cultivo de **trigo**, es de resaltar que presenta los peores indicadores de autosuficiencia alimentaria. El rendimiento por hectárea en lo que va de siglo ha caído, pasando de 1.8 toneladas por hectárea en el 2000 a 1.48 toneladas por hectárea en 2014. La producción nacional, representó de la disponibilidad de trigo en 2005 un 4% (nivel más alto alcanzado entre el 2000 y 2014) y para 2014 no llegó a representar ni el 1% de la disponibilidad de trigo (anexo 3). Es decir, todo el trigo consumido en Colombia es importado. Lo mismo ocurre con la **cebada**, cuya producción nacional representó en 2001 el 3% de la disponibilidad de cebada, pero ha llegado a no ser ni del 1% de la disponibilidad (anexo 4).

El cultivo de **sorgo** (anexo 6), ha presentado un desempeño de autosuficiencia a la baja. En 2001 la producción nacional participaba en la disponibilidad de sorgo en un 99%. En 2005 y 2006 la producción nacional de sorgo llegó a cubrir prácticamente el consumo nacional. Pero la producción nacional de sorgo ha disminuido significativamente en los últimos años, pasando de producir 212 mil toneladas en 2001 a 16 mil toneladas en 2014. Así mismo, las importaciones han crecido hasta llegar a representar entre 2011 y 2013 el 98% de la disponibilidad de sorgo (Fenalce y Agronet).

En términos de autosuficiencia, el **frijol**, a diferencia de los otros cultivos de granos, ha tenido un desempeño alentador (anexo 7). Las importaciones se han reducido en lo que va del siglo, mientras que la disponibilidad de frijol entre 2001 y 2014 creció un 68%, pasando de las 95,204 toneladas anuales a 160,349 toneladas. Ello, gracias al incremento sostenido de la

producción nacional de frijol, que en el mismo periodo pasó de una producción de 63,451 toneladas a 153,392 toneladas anuales. Ello ha permitido que la producción nacional haya representado en promedio un 89% de la disponibilidad de frijol (sin descontar las exportaciones), entre 2001 y 2013, y que las importaciones hayan representado en promedio un 24% de la disponibilidad de frijol. Las exportaciones se han considerado relevantes en este cultivo, debido a que en 2007 se exportó el 57% de la producción nacional y en 2008, el 40% (Fenalce y Agronet).

La producción de **soya** a nivel nacional ha incrementado, mientras que las importaciones se han mantenido constantes entre 2001 y 2014 (véase anexo 5). A pesar de ello, la producción nacional representa únicamente 26% de la disponibilidad de soya en 2014. Pero su crecimiento ha sido importante, en la medida en la que, en 2001, la producción nacional llegaba a 11%. La producción se ha concentrado en gran medida en el departamento del Meta, que llegó a representar el 93% de la producción nacional en 2012. A partir del 2013, Vichada empezó a sembrar soya, con 960 hectáreas sembradas producía en el 2013 el 2.35% de la soya en el país, y en el 2013 extendió su producción a 13,698 hectáreas, con una participación del 27% de la producción total nacional. Para 2014, Meta y Vichada concentraron el 70% de la producción nacional de soya. Es importante señalar que estos dos departamentos hacen parte de la región de la Altillanura, en la que se ha fijado la mirada del gobierno y de grandes empresas para el desarrollo del cultivo de soya y maíz. Ambos para la alimentación de animales.

Teniendo en cuenta la importancia de los granos cerealeros para la dieta de los colombianos y su desempeño productivo en lo que va del siglo, hay que afirmar que no se están generando los incentivos necesarios que permitan redireccionar la producción agrícola a la alimentación. La alimentación de los colombianos ha empezado con los años a depender de la importación de alimentos básicos. La producción nacional de granos ha sido desplazada paulatinamente por cultivos de exportación, como se verá en el siguiente apartado. Con ello se pone en duda el plan que se ha proyectado para la agricultura, pues estas transformaciones respaldadas por el discurso del desarrollo terminan por polarizar entre quienes se benefician y quienes se ven afectados. Además, teniendo en cuenta la proporción del gasto destinada a alimentos en Colombia, particularmente en las zonas distintas a las principales cabeceras municipales, es

necesario que las políticas agrícolas se dirijan a velar por la producción nacional de alimentos básicos.

### **c) Evolución de los cultivos agroindustriales y de exportación**

Mientras la alimentación de los colombianos depende cada vez más de las importaciones, los cultivos agroindustriales y de exportación han tenido un despliegue importante en lo que va de siglo. Ello refleja la forma en la que el capital organiza el campo a su favor. En Colombia, los pequeños productores, que históricamente han sido el asiento de la seguridad alimentaria del país, han empezado a dedicarse a cultivos que no son para la alimentación, motivados por alianzas productivas en las que se subordinan a grandes transformadoras de materias primas.

En esa medida, este apartado señalará algunos datos que evidencian la evolución de cultivos agroindustriales (caña de azúcar y palma de aceite) y de exportación (café, banano y plátano, cacao y flores). La composición de las exportaciones agrícolas en 2010 (en Ocampo entre 2011 y 2013) revela que aproximadamente el 32% del valor de las exportaciones corresponden a café, el 21% a flores, el 13% a plátanos y bananas para exportación, y el 12% a azúcar (Perfetti y Balcázar, 2013) (Ocampo, 2014, pág. 15). Por su parte, los cultivos de caña de azúcar y palma de aceite se han dedicado a la producción de agrocombustibles para el mercado interno.

Para ver el comportamiento de los cultivos agroindustriales y de exportación, en comparación con el desempeño de los cultivos para la alimentación (cereales, frijol, papa, soya y vegetales), se exponen las gráficas 6 y 7. El primero señala la evolución de la superficie dedicada a la siembra de cultivos permanentes y el segundo de cultivos transitorios, ambos entre 1990 y 2012.

Con la apertura comercial, la agricultura colombiana ha experimentado un intenso proceso de ajuste estructural, que se ha reflejado en cambios en los patrones de producción (Balcázar, 2003). En el periodo 1990-1997, el sector presentó un crecimiento precario (1.2%), pues era imposible que productores nacionales compitieran en el comercio internacional, según PNUD (2011) “el rápido desmonte de la estructura arancelaria y la lenta reconversión de la estructura agropecuaria hacia bienes que reflejaran las ventajas naturales, no permitieron que los productores se prepararan en forma adecuada para competir en los mercados internacionales. Situación que condujo a la reducción pronunciada de los excedentes del sector” (pág. 346).

Con base en lo anterior, los subsectores más afectados con la apertura fueron los denominados cultivos transitorios importables (ver producción de soya, frijol, algodón y cereales, en la gráfica 7), que se encontraban más protegidos antes de la apertura. Así mismo, el crecimiento del subsector del café se debilitó (sector que para la década de los noventa representaba un 12% de la producción agropecuaria, y un 18.6% en el sector agrícola (Kalmanovitz y López, (pág. 249)). Por otra parte, los precios de los productos agrícolas venían en caída desde mitad de los años setenta y no se empezaron a recuperar sino hasta principio de siglo (DNP, 2015).

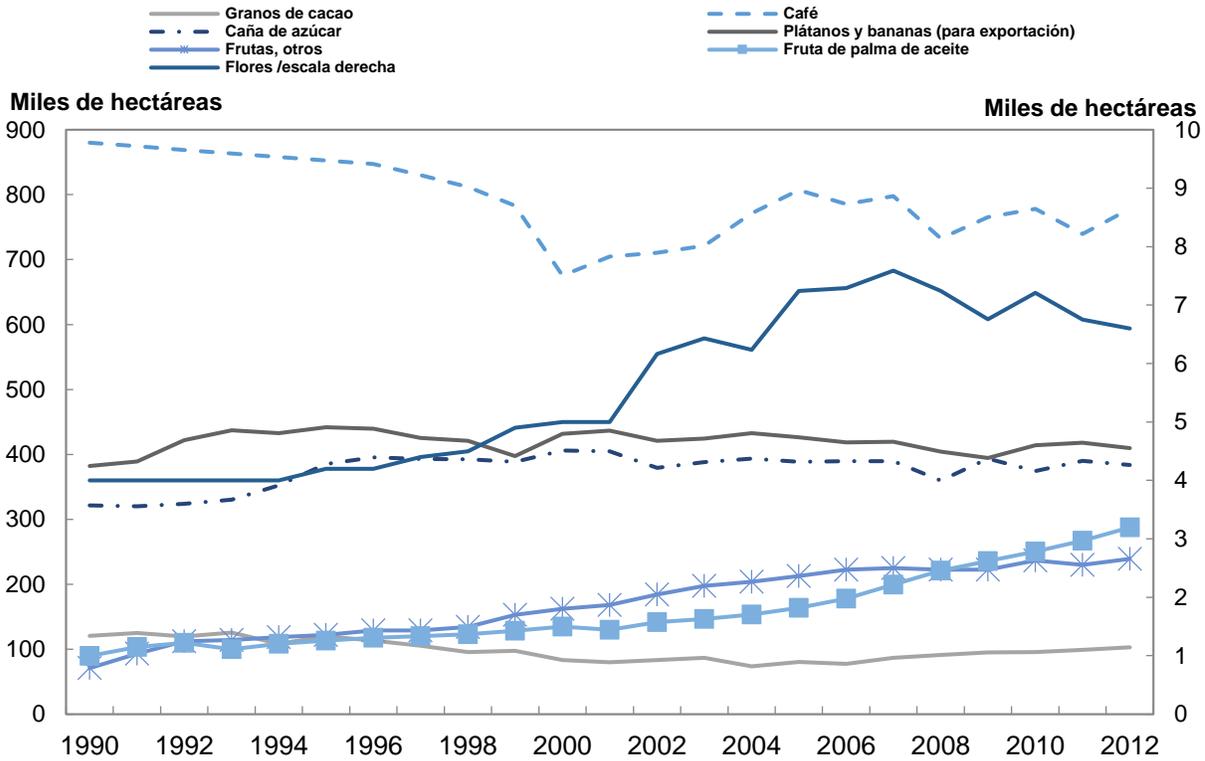
El impacto de la apertura en los transitorios importables no fue el mismo para los cultivos permanentes y la ganadería, subsectores que expandieron su superficie de producción (ver gráfica 6). La ganadería, de hecho, empezó a ocupar las tierras que dejaban los cultivos de granos. El café, por su parte, experimentó una reducción del área cultivada (gráfica 6) y en la producción, al tiempo que experimentaba en su estructura productiva una tendencia a la producción en tierras de superficie pequeñas (Balcázar, 2003). Según DNP (2015), entre 1990 y 1997, la tasa de crecimiento del valor agregado del café fue -2.5% y se recuperó con tasas de crecimiento bajas.

Como es claro, el desarrollo de la agricultura ha dependido directamente del desempeño del subsector cafetero. Al café se le ha destinado en promedio un 18% del área dedicada a agricultura, seguida del maíz y el arroz. El área dedicada al cultivo de palma de aceite ha crecido de forma sostenida, pues mientras en la década de los noventa, se le dedicaba un poco menos del 2%, para 2012 alcanzó un 7%. Los cultivos permanentes predominan en área cultivada, entre ellos el café, la caña de azúcar, plátanos y bananos y frutales (DNP, 2015).

La gráfica 7, permite ver la caída drástica de la superficie destinada a cereales y frijol a partir de 1990. Ambos cultivos han sido desplazados y no han mostrado recuperación en lo que va de siglo. La soya, también perdió superficie de producción con la apertura, pero ha presentado una expansión de la superficie cultivada desde 2006, ello se ha reflejado en el mejoramiento del coeficiente autosuficiencia en soya (ver anexo 5). Hay que resaltar, sin embargo, que el frijol y los cereales, está lejos de alcanzar la superficie cultivada que tenía en 1990. El cultivo de papa, alimento esencial de la dieta de los colombianos, en términos de superficie cultivada, parece no haber sido afectado por la apertura. En términos de autosuficiencia, es posible afirmar que toda la papa consumida en Colombia se produce nacionalmente.

Con la apertura, la situación para los cultivos permanentes fue contraria a la de transitorios. Sobre los cultivos agroindustriales, la superficie dedicada al cultivo de palma de aceite se ha expandido significativamente, pasando de 89,671 hectáreas en 1990 a 400,139 en 2014, y su producción pasó de 477,940 toneladas en 2000 a 1.2 millones de toneladas en 2014, ello a pesar de la caída del rendimiento por hectárea de 3.3 toneladas a 3.06 toneladas por hectárea en 2014 (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y OECD, 2015).

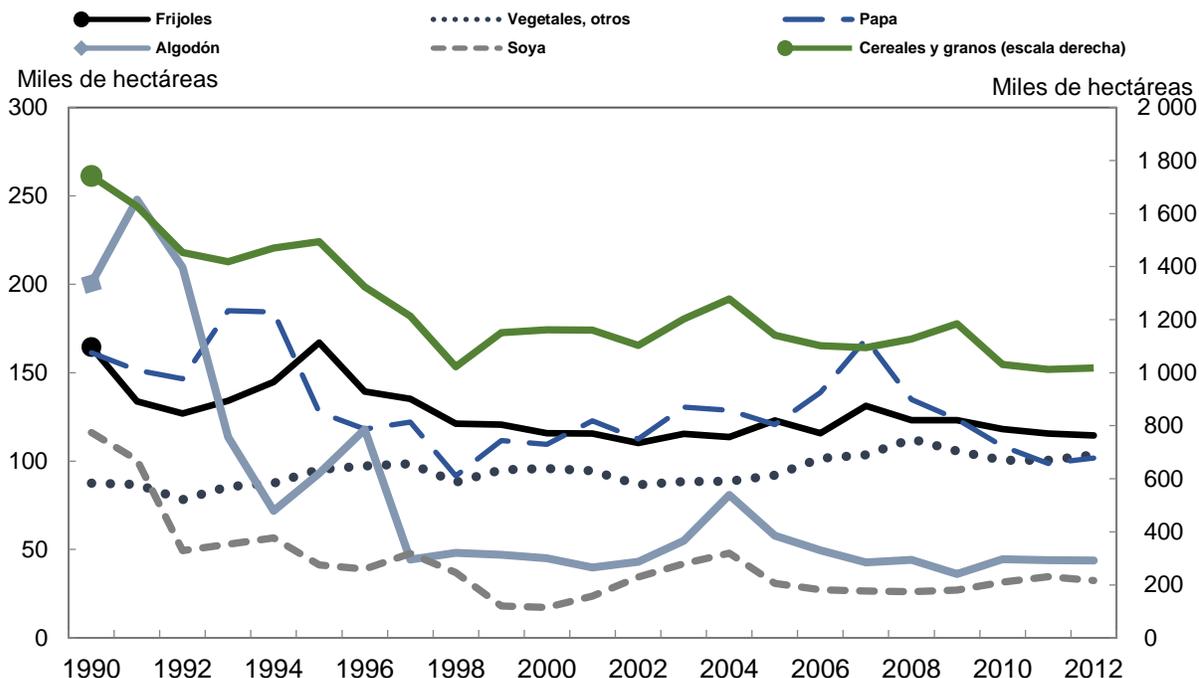
**Gráfica 6. Superficie destinada a cultivos permanentes (1990-2012)**



Tomado de: (OECD, 2015)

Según la gráfica 6, la superficie cultivada de caña de azúcar no ha tenido un crecimiento importante desde 1990, sin embargo, el incremento en el rendimiento por hectárea experimentado en 2006 representó un aumento significativo en la producción de caña. En 2006, se reportaba una producción de 9.86 toneladas por hectárea, mientras que, en 2007, éste fue de 107.79 toneladas por hectárea. Así, se pasó de una producción de 2.8 millones de toneladas de caña en 2000 a 24.6 millones de toneladas en 2014 ( (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2017a), OECD (2015)).

**Gráfica 7. Superficie destinada a cultivos transitorios (1990-2012)**



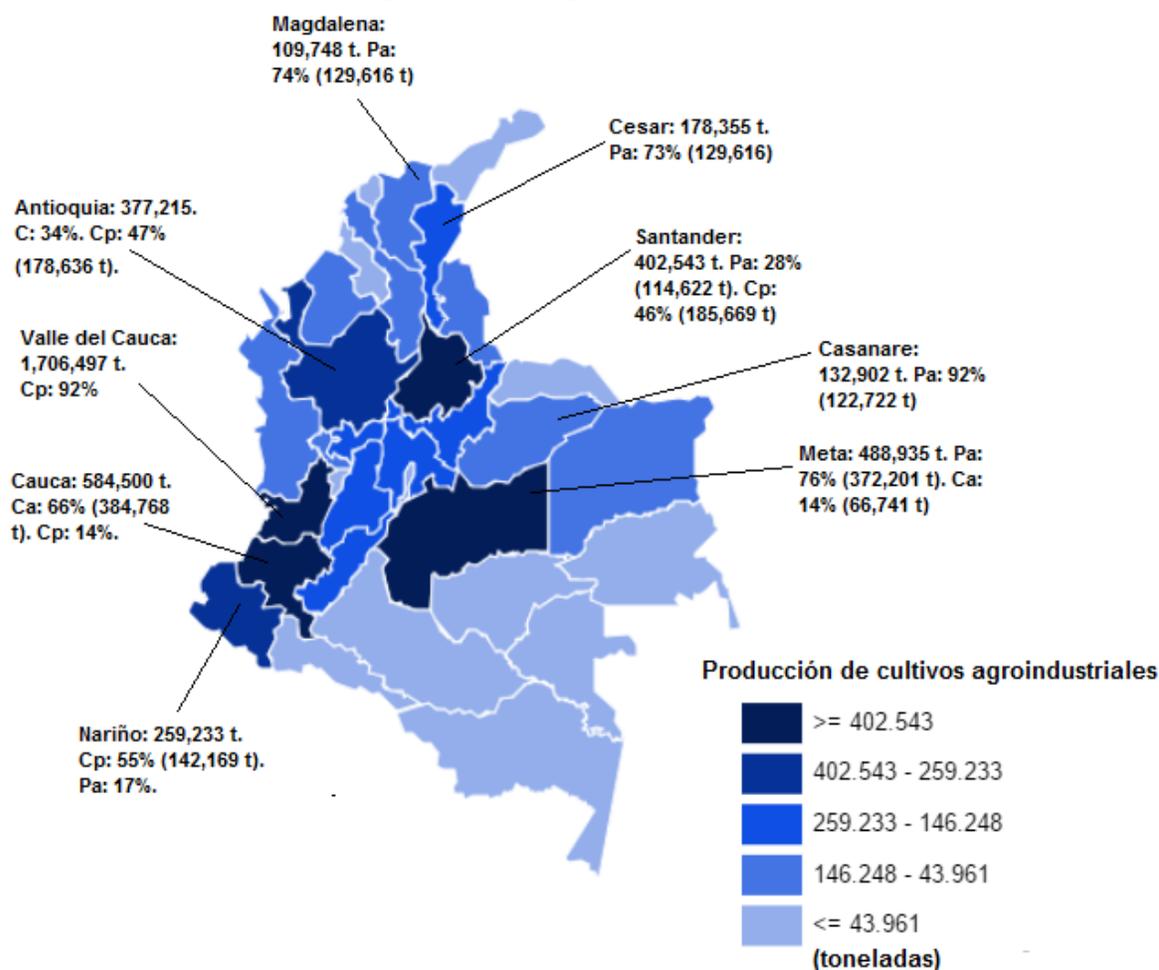
Tomado de: (OECD, 2015)

Siguiendo con los cultivos de exportación, la superficie dedicada al cultivo de flores se ha expandido, particularmente desde el 2000. De una forma más moderada se ha propagado la superficie dedicada a la siembra de banano y plátano de exportación, y es importante resaltar que históricamente Colombia ha presentado autosuficiencia y su producción ha generado excedentes exportables. El cacao, ha incrementado su participación en las exportaciones agrícolas en los últimos años, y aunque la superficie de su cultivo decreció, a partir del 2000 se recuperó, pasando de producir 44.136 toneladas en 2000 a 83.472 toneladas en 2012. Hay que anotar que el cacao ha empezado a tener una mayor participación en las exportaciones como grano y procesado.

El área cosechada con cultivos agroindustriales en 2013 fue de 2.525.396 hectáreas, de las cuales el 30% fue de café, el 14% de palma de aceite, el 12% de caña panelera y el 9% de caña de azúcar. Los departamentos que más dedicaron área a la cosecha de cultivos agroindustriales fueron Valle del Cauca, Antioquia, Santander y Cauca. En cuanto a la producción en toneladas de cultivos agroindustriales, a nivel nacional para el 2013 fue de 5.870.665, de las cuales el 36% fue de caña de azúcar, el 25% de caña panelera, el 17% de aceite crudo de palma y el 13% de café (pergamino seco). El 10% de la producción sobrante,

fue de cacao, algodón, tabaco, caucho y otros. El departamento con mayor producción fue Valle del Cauca, con un poco más de 1.7 millones de toneladas, de las cuales 1,578,481 fue de caña de azúcar. Seguido por Meta (488.935 toneladas), Cauca (584.500 toneladas), Santander (402.543 toneladas), Antioquia (377.215 toneladas) y Nariño (259.233). Parte de la información sobre la producción en toneladas de productos agroindustriales se condensan en el mapa 2.

**Mapa 2. Producción de principales cultivos agroindustriales por principales departamentos productores (2013)**



*Ca: Caña de azúcar. Cp: Caña panelera. Pa: Palma de aceite. Fuente: GeoPortal DANE.*  
*Nota: Después del nombre del departamento se muestra su producción total en toneladas de cultivos agroindustriales, posteriormente se indica qué proporción de dicha área la dedica a qué cultivos (Ca, Cp, Pa).*

De la evolución de cultivos transitorios y permanentes, se obtiene según la Encuesta Nacional Agropecuaria (en adelante ENA) realizada por el DANE, que para 2015 el área cultivada

alcanzó 2.332.577 de hectáreas en los 22 departamentos que toma la encuesta, de las cuales 1.530.577 (65.5% del total) se destinaron a cultivos permanentes, mientras que para transitorios se dedicaron un total de 802.050 (34,4%). De la producción en toneladas, el 49,3% se derivó de los cultivos transitorios, y el 50,7% de los permanentes para el mismo año (información resumida en el Cuadro 6).

**Cuadro 6. Área sembrada, área cosechada y producción según cultivos (2015)**

	Cultivos	Área Sembrada (Ha)	Participación %	Área Cosechada (ha)	Participación %	Producción (ton)	Participación %
<i>Transitorios</i>	Maíz amarillo y blanco, Frijol, Papa, Yuca, Tabaco, Trigo, Cebada, Soya, Sorgo, Arroz tradicional	693.032	29,71	484.601	27,09	3.832.884	35,47
	Hortalizas	109.019	4,67	89.302	4,99	1.495.835	13,85
	<b>Total transitorios</b>	<b>802.051</b>	<b>34,38</b>	<b>573.903</b>	<b>32,08</b>	<b>5.328.719</b>	<b>49,32</b>
<i>Permanentes</i>	Café, Plátano, Caña panelera, Cacao, Naranja, Mango y Banano de consumo interno	1.353.048	58	1.097.881	61,38	3.828.113	37,41
	Frutales	177.479	8	116.902	6,54	1.411.297	13,27
	<b>Total permanentes</b>	<b>1.530.527</b>	<b>66</b>	<b>1.214.783</b>	<b>67,92</b>	<b>5.239.410</b>	<b>50,68</b>
	<b>Total cultivos</b>	<b>2.332.578</b>		<b>1.788.686</b>		<b>10.568.129</b>	

*Fuente: ENA (2015)*

Sobresale el rendimiento por hectárea de los cultivos transitorios en comparación con el de los permanentes, al mostrar cuanto se le dedica en siembra (34,38%) y cuando se obtiene de producción (49,32%). Del área destinada a cultivos transitorios en 2015, cerca del 40% fue para el cultivo de maíz, el 20,7% para papa, el 9,3% para yuca, 8,3% para frijol y el 13,6% para hortalizas (ENA, 2015).

Lo que demuestra la tendencia de la producción agrícola es que se está dando una reestructuración productiva de la agricultura que no responde a las necesidades de alimentación de los colombianos, sino que está destinada a la exportación o a la producción de agrocombustibles. Esta reconfiguración trae consigo diferentes problemas, pues no sólo pone en peligro la seguridad alimentaria nacional, sino que desplaza y subordina la pequeña producción a la grande, la tecnología utilizada tiene impactos ambientales importantes, propicia la pérdida de conocimiento y prácticas de producción tradicionales, entre otras consecuencias expuestas en el capítulo 1.

#### **4. Políticas agrícolas en favor de la gran producción**

Algunos autores desde la ecología política han denominado el fenómeno descrito en los puntos anteriores del capítulo como “agroextractivismo” (Giraldo, 2015), referente a la tendencia del incremento de inversión extranjera en la compra de tierras y la puesta en marcha de múltiples proyectos agrícolas bajo la modalidad de monocultivos, intensivos en capital y no en mano de obra. Es de resaltar que Colombia se encuentra entre los 17 países con mayor capital extranjero en agricultura a nivel mundial (OXFAM, 2013). Los cultivos a los que se han dedicado las inversiones extranjeras en Colombia, como señalaron los datos de Land Matrix (2017) se refieren a agrocombustibles, maderables, maíz tecnificado, soya y caña de azúcar. A nivel nacional también muchas empresas se han dedicado a estos cultivos y ello ha provocado que cada vez se destinen más tierras a estas actividades y que la alimentación de los colombianos dependa cada vez más de las importaciones.

Esa tendencia fue descrita en el apartado inmediatamente anterior y tiene que ver en gran medida con los incentivos otorgados por el gobierno colombiano a la inversión extranjera directa, al establecimiento de la UAF como un obstáculo a la inversión y los múltiples intentos por reformarla, a la concentración de los recursos públicos en pocas manos derivada de los subsidios directos y programas de apoyo a ciertos subsectores, a las políticas de apoyo a la gran producción y a la concepción de la pequeña producción sólo bajo esquemas de asociación con los grandes productores, a la falta de políticas de fomento a la producción interna de cereales y a las políticas de apoyo a la producción de agrocombustibles. Como es claro, las decisiones de política agrícola han promovido el desarrollo de cultivos para exportación y agroindustriales a expensas del abandono de las políticas de promoción de la producción campesina, provocando altos niveles de pobreza y desplazamiento en el sector rural colombiano.

En ese sentido, este apartado tiene como propósito resumir en qué consisten las medidas tomadas por el Estado en cuanto a agricultura que han dejado el camino fácil al desarrollo de los cultivos agroindustriales. Para ello, el apartado se dividirá en cuatro puntos. El primero señala en qué consiste la Ley Zidres (Ley 1776 de 2016), a fin de indicar que es una forma de flexibilizar la UAF, es decir, propicia la concentración de la tierra e impide que campesinos y víctimas del conflicto accedan a ella, cuando según la ley 160 de 1994 les corresponde. Además, se enmarcará dicha ley dentro de una serie de medidas del gobierno central que ve a

la agricultura como una “locomotora del crecimiento”. El segundo, se refiere a los estímulos para la producción de agrocombustibles. El tercero, indica la tendencia del presupuesto agrícola a ser ocupado en subsidios directos en vez de bienes públicos, y se señalan aspectos de los dos programas más importantes. El último punto tratará de señalar la forma en la que los campesinos son entendidos dentro de la política agrícola nacional.

**a) Ley Zidres: liberación del mercado de tierras en favor de conglomerados productivos**

En vista de las restricciones que representa la UAF para la acumulación de tierras que fueron adjudicadas por el Incoder, señaladas en el resumen de la Ley 160 de 1994 y en el punto anterior sobre las artimañas que deben hacer las empresas creando varias personas jurídicas para poder acumular grandes extensiones de estas tierras, los últimos dos gobiernos han realizado varios intentos para eliminarla, particularmente en las regiones en las que se implementó la política de seguridad<sup>23</sup>.

La existencia de la UAF ha sido señalada como un obstáculo al desarrollo de la agricultura colombiana. USDA declaró en 2009 que la UAF era “la principal barrera para el desarrollo de la agricultura comercial a gran escala en Colombia, al limitar la superficie que una empresa o individuo pueda poseer” (USDA, 2009). En el gobierno de Uribe Vélez (2002-2010), se presentaron al menos tres intentos fallidos para flexibilizar la UAF, “a través del Estatuto de desarrollo Rural, que declaró inexecutable la Corte Constitucional; luego mediante un acuerdo del Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural, Incoder, que se retiró por ilegal; y por medio de una solicitud de un concepto del Consejo de Estado, que fue negado y que exigía una reforma legal” (Álvarez Roa, 2012, pág. 26). Sin embargo, en su gobierno, en vista de los intentos, se realizaron entregas masivas de predios y de titulación de baldíos, dirigidas a la conformación de haciendas de 40 mil y 45 mil hectáreas (Salinas Abdala, 2012).

Por su parte, el gobierno de Santos (2010-2018) ha logrado llegar más lejos en cuanto a los intentos de eliminar la UAF, señalándola como una “limitación burocrática que frena el despliegue agrícola” (OXFAM, 2013, pág. 10). Su gobierno empezó por establecer en el Plan

---

<sup>23</sup> Montes de María, Meta y otros. Se trata de zonas en las que, debido al conflicto armado era difícil desarrollar proyectos productivos. La presencia del Estado en décadas anteriores era precaria, pero con la firma de la paz y con la política de seguridad del gobierno anterior, se han empezado a ver estas zonas como prospectos para grandes proyectos agroindustriales.

Nacional de Desarrollo (PND) 2010-2014 (Ley 1450 de 2011)<sup>24</sup>, tres artículos (60, 61 y 62) que la Corte Constitucional declaró inexequibles a través de la sentencia c 644 de 2012. En orden, el primero de estos artículos establecía la autorización de contratos a personas que adquirieran tierras que originalmente fueron baldíos aun cuando superaran la UAF; el segundo, declaraba la existencia de una Comisión de proyectos especiales de desarrollo agropecuario y forestal, facultada para autorizar contratos en zonas especiales cuando se superara la extensión de 10 UAF al aprobar proyectos productivos; el tercero, establecía que empresas agropecuarias podrían solicitar autorización para el uso y aprovechamiento de terrenos baldíos en determinadas zonas empresariales.

La Corte Constitucional señaló que los tres artículos vulneraban el artículo 65 de la Constitución Política, al desconocer el principio de seguridad alimentaria. Así mismo, indicó que no puede entenderse que la Constitución privilegie la exportación de comida, y que se debe dar, en cambio, impulso a la producción de alimentos, tratando de reducir la dependencia externa. Se indicó que el artículo 62 del Plan Nacional de Desarrollo, que entrega bajo la modalidad de arrendamiento a las empresas terrenos que fueron baldíos, tiene efectos idénticos a los que se derivan a de la transferencia de la propiedad, en la medida en la que se excluye a los trabajadores agrarios y reduce el número de hectáreas que podrían ser adjudicadas a ellos (sentencia c 644 de 2012).

Pero los intentos del gobierno de Santos por eliminar los efectos de la UAF no terminan ahí. La Corte Constitucional ha declarado exequible la Ley 1776 de 2016, también denominada Ley Zidres, por la cual se crean y se desarrollan las zonas de interés de desarrollo rural, económico y social, Zidres. Lo que la esta ley permite, según el artículo 13, es que se creen zonas especiales en las que sea permitido la entrega de tierras (bienes inmuebles de la nación) en concesión o leasing por periodos entre 20 y 30 años. El desarrollo de estas zonas estará acompañado de múltiples beneficios a las empresas productoras: líneas de crédito, incentivos, dotación de la infraestructura y demás bienes públicos necesarios para su desarrollo. Se ofrecerán, según la ley, garantías jurídicas a los inversionistas, en la medida en la que se respetarán los contratos y los derechos de los colonos sin título de propiedad. Sin embargo, el

---

<sup>24</sup> Hay que resaltar que, en el PND, la vinculación de los pequeños productores y de las víctimas restituidas, se prevé únicamente bajo esquemas asociativos y alianzas productivas (Salinas Abdala, 2011).

último punto, que indica el respeto del derecho de colonos no elimina el hecho de que estas zonas sólo permitan y apoyen el desarrollo de grandes explotaciones agrícolas.

En suma, la Ley Zidres, al igual que los tres artículos del PND (2010-2014) viola el derecho de acceso a la tierra a los trabajadores agrarios que la Ley 160 de 1994 estableció y respalda la producción de alimentos para exportación a las empresas nacionales y extranjeras, lo que vulnera, así mismo, el artículo 65 de la Constitución. La Ley Zidres apunta exactamente a lo mismo que los tres artículos que fueron declarados inconstitucionales, pero se encuentra disfrazado por la modalidad del “leasing”. Si bien es cierto que las consecuencias de esta ley aún no son observables, es claro que refleja las intenciones, la visión y la postura del gobierno colombiano sobre aspectos relevantes de la agricultura.

Estas zonas especiales se localizarán en lugares en los que la infraestructura de transporte sea mínima, aislados de centros urbanos importantes, de baja densidad poblacional y con características agroecológicas inapropiadas en las que los costos de adaptación productiva sean altos (GRAIN, 2016). Sin embargo, desarrollar este tipo de zonas puede ser visto como un esfuerzo innecesario, cuestionable o sin sentido, pues poco se ha hecho para liberar territorios fértiles que hoy son ocupados por ganadería, por aprobar nuevas zonas de reserva campesina y tampoco se ha hecho nada por recuperar baldíos indebidamente ocupados y acumulados (Cante, 2016, pág. 34). Incluso, según esta Ley, la adquisición ilegal de predios a través de creación de varias personas jurídicas se legalizará.

Hay que resaltar que no es difícil establecer que este tipo de proyectos ponen en riesgo la pequeña producción y el acceso equitativo a la tierra, tanto así, que algunos han denominado a la Ley Zidres como una contrarreforma agraria. Cante (2016), señala que la Ley Zidres, responden a la lógica del desarrollo capitalista, “caracterizada, entre otras cosas, por despojar a los campesinos de su tierra y transformarlos en pobres asalariados o, en el peor de los casos en lumpen que pulula en las grandes urbes” (pág, 30).

La creación de estas zonas acentuará evidentemente la concentración de la tierra y agravará el acceso de tierra a los campesinos y las víctimas del conflicto. Se trata de la institucionalización del agroextractivismo, cuya implementación tiene necesariamente importantes impactos ambientales y sociales, en la medida en la que suprime el desarrollo de la pequeña agricultura, de la que depende la mayor parte de la población rural.

## **b) Incentivos a la producción de agrocombustibles**

La producción de agrocombustibles en lo que va de siglo ha incrementado de forma importante en Colombia. Los cultivos de caña de azúcar y palma de aceite<sup>25</sup>, han ganado cada vez más tierra y el rendimiento para el caso de la caña de azúcar ha sido acelerado. Ello ha estado fuertemente ligado con los apoyos a la producción y la promoción del consumo por parte del Estado, que ha planteado como meta agroenergética a 2019, destinar 3.1 millones de hectáreas a la producción de las cuales 2.1 son para palma (Salinas Abdala, 2012).

En 2001, a través de la Ley 693, se dictaron normas sobre el uso de alcoholes carburantes, y se estableció que era obligatorio para las ciudades de más de medio millón de habitantes la mezcla de gasolina con alcoholes carburantes (10%). La Ley 788 de 2002, realizó la exención de impuestos (IVA, Impuesto Global y Sobretasa) para el alcohol carburante destinado a la mezcla de gasolina para vehículos automotores. La Ley 939 de 2004, indica que el biocombustible de producción nacional para uso en motores diesel queda exento de IVA y del impuesto global al ACPM. La Resolución 1289 de 2005 dicta que el combustible diesel debe contener un 5% de biodiesel.

Continuando con el marco normativo, el Decreto 383 de 2007, señala estímulos en zonas francas para proyectos agroindustriales. Por su parte, el documento CONPES<sup>26</sup> 3477 de 2007, establece estrategias para el desarrollo del sector palmero nacional y recalca la continuación del apoyo por parte de los principales programas de fomento agrícola. El CONPES 3510 de 2008 establece los lineamientos de política para promover la producción de biocombustibles en el país con el objetivo de “posicionar al país como exportador de biocombustibles a partir de la consolidación de esta agroindustria como un sector de talla mundial”.

El marco normativo señala que son varios los incentivos que otorga el gobierno colombiano a la siembra de palma aceitera y caña de azúcar. Por hectárea de palma de aceite, para 2005 se estimó que el subsidio directo a través de los programas de Agro Ingreso Seguro (ahora DRE) y el Incentivo de Capitalización Rural (ICR), alcanzó los 5.3 millones de pesos anuales. Sumado a ello está la exención del IVA sobre renta liquidada. Por otra parte, el subsidio a las

---

<sup>25</sup> La palma de aceite se utiliza para la producción de biodiesel y la caña de azúcar para bioetanol, también llamado alcohol carburante o etanol.

<sup>26</sup> Consejo Nacional de Política Económica y Social, del Departamento Nacional de Planeación.

plantas productoras de alcohol carburante se estima en 120 millones de dólares anuales en impuestos (Fajardo Montaña, Salinas Abdala y Álvarez Roa, 2010, pág. 23).

Fajardo Montaña et al (2010), señalan que la producción de agrocombustibles se encuentra muy concentrada a nivel nacional. Para el caso de la caña de azúcar los ingenios están localizados en los departamentos del Valle del Cauca, Cauca y Risaralda, en manos de tres grandes conglomerados económicos: Grupo Manuelita, Grupo Holguín y Grupo Ardila Lulle (Salinas Abdala, 2012). La Asociación de Cultivadores de Caña de Azúcar, señala que desde 2005, cinco de los trece ingenios tienen destilerías anexas para la producción de alcohol carburante (Incauca, Manuelita, Providencia, Mayagüez y Risaralda<sup>27</sup>) (Asocaña, 2017). Por su parte, la producción de biodiesel se encuentra fuertemente ligada a las empresas tradicionalmente dedicadas a la caña, por ejemplo, el Grupo Manuelita es dueño de la planta productora de biodiesel Aceites Manuelita. Según la Federación Nacional de Biocombustibles de Colombia son doce las plantas productoras de biodiesel que se encuentran actualmente en funcionamiento (Fedebiocombustibles, 2017).

Por otra parte, cuando se habla de agrocombustibles en Colombia, no se pueden dejar de lado las protestas constantes por parte de los trabajadores derivadas de la contratación a través de cooperativas de trabajo asociado, que impide la conformación de sindicatos y permite, por tanto, pésimas condiciones laborales con salarios 45% por debajo de aquéllos con contratación directa. Estas cooperativas eliminan la relación laboral entre trabajadores e ingenios azucareros, transformando esa relación en una venta de servicios. Así, se acaba con el poder de los trabajadores como clase y se impide su asociatividad (Fajardo Montaña, Salinas Abdala, y Álvarez Roa, 2010).

Con base en lo anterior y agregando otros elementos, Ávila Díaz y Carvajal Escobar (2015), agrupan en cuatro grupos los factores que fomentan la producción de agrocombustibles en Colombia. En el primer grupo están los beneficios que otorga el Estado a la producción, entre ellos: exención de impuestos, obligatoriedad del consumo de agrocombustibles, la declaración de zonas francas. En el segundo punto están los beneficios que otorgan los agricultores, pues los productores de agrocombustibles pagan menos por la caña destinada a la producción de

---

<sup>27</sup> Providencia, Incauca y Risaralda pertenecen al Grupo Ardila Lulle. Mayagüez le pertenece al grupo Holguín.

etanol, que por la que se destina al azúcar. El tercer punto lo ocupan los beneficios otorgados por los trabajadores, que como ya se indicó, a través de las cooperativas, las empresas reducen costos por pago de salarios y a ello se le puede adicionar el reemplazo de mano de obra por tecnología<sup>28</sup>. En el cuarto grupo se encuentran los beneficios generados por parte de los consumidores, en tanto que los precios de la gasolina en Colombia son los más altos de Latinoamérica, al igual que los de etanol y azúcar (pág. 50).

### **c) Presupuesto agrícola y algunos programas**

Algunos autores comparten la idea de que en Colombia es necesario redireccionar el presupuesto en agricultura. Sobre el tema Perfetti, Junguito, y Becerra (2014), realizan un seguimiento del presupuesto en inversión que señala que en la década del noventa se priorizó el gasto en los bienes públicos sectoriales, que son, por un lado, aquellos recursos para la competitividad agropecuaria dirigidos a: investigación, asistencia técnica, información, protección sanitaria; y, por otro lado, aquellos bienes públicos para el desarrollo rural que se destinan a reforma agraria, tierras, adecuación de tierras, vivienda social rural. En la primera década del 2000 el presupuesto se repartió de manera más o menos equilibrada entre bienes públicos y apoyos directos. Los últimos incluyen, entre otras cosas, incentivos al almacenamiento, compensaciones al precio del algodón, Línea especial de crédito, Incentivo a la Capitalización Rural (ICR), Fondo de Solidaridad Agropecuaria (Fonsa) (DNP, 2015).

Se señala que mientras los otros países de América Latina han tendido a incrementar la proporción del gasto en bienes públicos respecto a los apoyos directos, en Colombia la inversión en apoyos directos no ha parado de crecer. De hecho, aumentó en un 200% entre el 2010 y el 2013, mientras que la inversión en bienes públicos creció entre el 2010 y el 2014 un 146% (DNP, 2015). Esta tendencia pone a Colombia como el país de la región que dedica más, en proporción, a apoyos directos que a inversión en bienes públicos<sup>29</sup>.

El Cuadro 7, brinda una idea de los principales rubros a los que se ha destinado el presupuesto agropecuario entre 1990 y 2014. Como es notable, la proporción del presupuesto dedicada a

---

<sup>28</sup> Este sector, según los autores, genera 0.18 empleos directos por hectárea.

<sup>29</sup> 90% del gasto en agricultura en Colombia se dirige a apoyos directos y el 10% a bienes públicos. Otros países como Costa Rica, Nicaragua, Uruguay, Brasil y Argentina destinan más, en proporción al gasto a bienes públicos que, a apoyos directos, según cálculos de Perfetti, Junguito, y Becerra (2014).

capitalización y financiamiento, es decir, apoyos directos, se multiplicó por diez entre el primer periodo y el último, mientras que adecuación de tierras y reforma agraria cayeron.

**Cuadro 7. Desagregación del presupuesto de inversión del sector agropecuario por periodos gubernamentales (1990-2014)  
(Millones de pesos constantes de 2012)**

<b>Programas</b>	<b>1990-1994</b>	<b>1995-1998</b>	<b>1999-2002</b>	<b>2003-2006</b>	<b>2007-2010</b>	<b>2011-2014</b>
Comercialización	582.080	350.764	460.748	595.204	574.338	937.404
Ciencia, tecnología, innovación	105.042	595.121	486.650	331.450	515.211	523.581
Capitalización y financiamiento	323.055	1.136.923	514.245	318.357	1.959.787	3.246.189
Sistemas de información	28.372	54.301	46.022	39.591	67.300	81.475
Sanidad agropecuaria	682.337	166.040	158.108	183.864	322.957	551.289
Adecuación de tierras	1.054.122	947.033	378.481	370.441	1.324.557	639.531
Desarrollo rural	1.437.085	1.856.850	625.352	424.860	571.847	1.997.633
Reforma Agraria	1.122.103	1.008.735	220.197	166.446	165.008	979.689
Otros	257.913	450.561	34.263	42.832	100.101	833.081
<b>Total</b>	<b>5.592.109</b>	<b>6.566.328</b>	<b>2.924.066</b>	<b>2.473.045</b>	<b>5.601.106</b>	<b>9.789.872</b>

Fuente: DNP. Informe detallado de la Misión para la Transformación del Campo. Tomo 1. Bogotá D.C., Colombia. 2015.

Esta tendencia puede no ser sana para el desarrollo agrícola. Los subsidios tienden a favorecer más a los agricultores grandes y a las actividades de la agricultura comercial, pues éstas componen agremiaciones con mayor poder de negociación. Mientras que una mayor asignación en inversión de bienes públicos suele tener incidencia sobre todos los grupos de la sociedad y ha mostrado tener un mayor impacto en el crecimiento de la producción (López (2004), citado por Junguito, Perfetti y Becerra (2014)).

Teniendo en cuenta la importancia de los apoyos directos, este punto examina los dos programas más importantes de este tipo en Colombia. El primero de ellos se creó en 2007 a través de la Ley 1133 con el nombre *Agro Ingreso Seguro*, ahora llamado *Desarrollo Rural con Equidad* (DRE). A este programa se le destina anualmente un presupuesto de 500.000 millones de pesos y establece tener como objetivo “mejorar la competitividad y productividad del sector agropecuario y contribuir a reducir las desigualdades en el campo” (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2017). Entre los componentes más importantes del programa se encuentra la Línea Especial de Crédito (LEC) y el Incentivo a la Capitalización Rural (ICR). Estos dos componentes reforzaron su disponibilidad de recursos con el programa *Colombia Siembra* (segundo programa), que con una inversión de 1.6 billones de pesos, prometió desde 2015, expandir la frontera agrícola un millón de hectáreas más a 2018.

El programa DRE, plantea el apoyo a pequeños y medianos productores, sin embargo, ante asociaciones entre productores, los grandes productores pueden verse beneficiados. La LEC,

consiste en financiamiento a actividades de siembra y mantenimiento de cultivos, al que los productores pueden acceder acudiendo a bancos comerciales o cooperativas que funcionan como intermediarios de los recursos de El Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario-FINAGRO. Las tasas de interés a las que se realizan los créditos dependen del tamaño del productor y premia las asociaciones. Los pequeños productores<sup>30</sup>, sin asociarse, pagan su crédito a una tasa de interés de DTF<sup>31</sup> efectivo anual (en adelante e.a) más 1% y al asociarse es de la DTF (e.a). Para productores medianos individuales, la tasa de interés es de DTF (e.a) más 2% y asociados es más 1%. Los grandes productores no pueden acceder a LEC, pero al asociarse pueden adquirir préstamos pagando a una tasa de interés de DTF (e.a) más 1%.

El ICR, se trata, por su parte, de un incentivo que corresponde a un porcentaje de la inversión total en un proyecto productivo y depende del tipo de productor. Para los pequeños productores, el incentivo puede cubrir 40% del valor de la inversión del proyecto. El mismo porcentaje se da para las alianzas con pequeños productores<sup>32</sup> y para medianos productores individuales el apoyo es de 20%. Las actividades que cubre el ICR son la plantación y mantenimiento de cultivos de tardío rendimiento, forestales y cultivos de café, adecuación de tierras y sistemas de riego, y adquisición de maquinaria e infraestructura.

El DRE, ofrece otros servicios de apoyo a la asistencia técnica y adecuación de tierras. Al primero se da cofinanciación del 80% a través de los municipios o gremios y a la adecuación de tierras se cofinancia un 80% del valor de la inversión. Para acceder al beneficio, los productores deben tener al menos el 5% del valor del proyecto y se les da prioridad a los productores con mayor contrapartida. Hay que indicar que cada proyecto productivo debe estar respaldado por un plan formal de negocios que se le presenta a FINAGRO.

Según las estadísticas de FINAGRO, el 65% del crédito total otorgado va para grandes productores, mientras que sólo cerca de 17% se destina a pequeños productores (véase cuadro

---

<sup>30</sup> El programa considera a pequeño productor como aquel que tenga activos totales hasta por 145 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV), mediano con activos entre 145 SMMLV y hasta 5.000 SMMLV, y grande al que tenga activos por encima de los 5.000 SMMLV.

<sup>31</sup> Se refiere a la tasa de interés promedio a la que se comprometen a pagar los bancos a los ahorradores. La determina semanalmente el Banco de la República. En este caso es efectiva anual (e.a). DTF son las iniciales de depósitos a término fijo.

<sup>32</sup> Todas las alianzas que se realicen pueden obtener el 40% del valor del proyecto. Pueden estar integradas por grandes productores, pero deben tener participación de pequeños productores.

8). En promedio, el crédito al que puede acceder un gran productor representa más de 110 veces del que adquiere un pequeño productor. Sobre el crédito agropecuario que otorga FINAGRO, es posible notar los altos montos registrados para la producción de caña de azúcar, en lo que va de 2017, se han aprobado créditos por 73.598 millones de pesos a 39 proyectos productivos. Para palma de aceite, también en 2017 se han registrado créditos por 23.954 millones de pesos para 43 proyectos productivos. Para soya, en sólo tres proyectos productivos, se han asignado 14.600 millones de pesos. Estas cifras distan en montos y número de proyectos financiados a otros cultivos. Por ejemplo, para el cultivo de frijol se asignaron en 2016, 14.924 millones para 1.946 proyectos productivos. Ello da una idea del tipo de productor del cultivo de frijol en comparación con el tipo de productor de los cultivos agroindustriales (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2017a).

**Cuadro 8. Créditos otorgados por tipo productor – FINAGRO (2016-2017)**  
(enero- mayo)

Tipo de productor	2016				2017			
	No	Crédito agropecuario Finagro <sup>a</sup>	Participación	Valor Promedio de crédito otorgado por productor	No	Crédito agropecuario Finagro	Participación	Valor Promedio de crédito otorgado por productor
Grande	2.342	\$2.597.622	65,14	\$1.109,15	3.569	\$3.423.740	64,84	\$959,30
Mediano	11.250	\$694.859	17,42	\$61,77	67.489	\$999.683	18,93	\$14,81
Pequeño	83.935	\$695.574	17,44	\$8,29	99.823	\$856.495	16,22	\$8,58
	97.527	\$3.988.055	100		170.881	\$5.279.918	100	

a. Millones de pesos colombianos. Fuente: base estadística de FINAGRO.

Con el plan Colombia Siembra, se pretende expandir la producción agrícola a través de la siembra de un millón de nuevas hectáreas entre 2015 y 2018. El plan indica que la ampliación de la oferta agropecuaria servirá para garantizar la seguridad alimentaria del país, al tiempo que se expanden las exportaciones agropecuarias y agroindustriales. Esta política apuesta por “un nuevo renacer del campo colombiano”, por el desarrollo del sector entre 2015 y 2018 (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2016).

Sin embargo, los objetivos del programa son cuestionables si se analizan sus estrategias. Para empezar un “renacer del campo” implica transformaciones, que no hace el programa. Se trata únicamente de la expansión del presupuesto para los mismos apoyos, que van a los mismos cultivos y a los mismos productores de siempre. El programa señala velar por la seguridad alimentaria, pero los cultivos que prioriza no son justamente para la alimentación de los colombianos, son más agroindustriales y para exportación. Las cadenas priorizadas son las de

caucho, cacao, palma de aceite, maíz tecnificado<sup>33</sup>, forestal comercial, soya, arroz y frutas para exportación (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2016).

La expansión de la oferta agropecuaria se propone lograr únicamente a través de nuevas siembras, excepto para el maíz tecnificado y arroz. Para el maíz tecnificado, la producción se incrementará también a través del uso de “semillas de calidad probada” y para el arroz, a través de la metodología AMTEC que es un modelo de adopción masiva de tecnología. Para llegar al millón de hectáreas adicionales, el cultivo que más se expandirá es el de maíz tecnificado con 310.000 hectáreas más en los cuatro años, seguido de la palma de aceite (150.000), forestales (140.000, incluye 18.000 hectáreas de caucho), sistemas silvopastoriles (pasar de 24.815 cabezas por hectárea a 80.920), frutales (70.000), soya<sup>34</sup> (60.000), arroz (60.000), cacao (60.000) y otros (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2016).

Dentro de las metas de exportación del sector, se plantea pasar de exportaciones anuales por 5.856 millones de dólares en 2014 a 7.338 millones en 2018. Para ello se requiere, entre otras cosas: doblar las exportaciones de aceite de palma de 64 millones de dólares anuales a 111 (lo que implica con acentuar el apoyo a las plantas productoras de aceite refinado); multiplicar por diez las exportaciones de carne bovina (de 44 millones de dólares anuales a 10); pasar de exportar 2.500 millones de dólares de café anualmente a exportar 3.000 millones de dólares; doblar las exportaciones de cacao en grano y triplicar las de cacao procesado; pasar de exportar 4 millones de dólares de aguacate a 75; y continuar expandiendo las exportaciones de flores (de 1.374 millones a 1.670), azúcar, y plátano y banano de exportación (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2016).

A modo de conclusión, se explica de los párrafos anteriores que los programas no se han enfocado en mejorar las condiciones productivas de los pequeños productores, aun cuando su creación, al menos para el DRE, ha sido para destinar apoyos directos a pequeños y medianos productores. Como se expuso, la asociación entre productores permite que grandes productores accedan a créditos e incentivos. El examen de la composición del presupuesto agropecuario y de los dos principales programas de fomento a la producción, permite entrever

---

<sup>33</sup> No se apoya el cultivo de maíz tradicional, aun cuando se encarga de casi la mitad de la producción de maíz en el país (ver apartado sobre producción de cereales).

<sup>34</sup> El programa hace énfasis en el desarrollo de este cultivo en la región de la Altillanura.

que el apoyo se enfoca siempre en la gran producción. En ese sentido, así como la política de tierras se transforma y se diseña en favor de la gran producción, la política agrícola también. Existen cultivos priorizados en ambos programas, que tienden a ser de rendimiento tardío, forestales comerciales y de exportación, todos intensivos en capital que rara vez pertenecen a pequeños productores. Por otro lado, el acceso a los beneficios que se otorgan depende de la contrapartida y del plan de negocios que se tenga para llevar a cabo el proyecto y ello impide, en muchos casos, la participación de pequeños productores. Según las estadísticas consultadas, el financiamiento está concentrado, tanto en grandes productores como en cultivos agroindustriales, poniendo en riesgo la seguridad alimentaria. En esa medida, es necesario cuestionar el hecho de que el presupuesto agropecuario se dedique en gran medida a apoyos directos cuando estos apoyos están dirigidos a beneficiar a un sólo tipo de productor.

#### **d) Mientras tanto, la pequeña producción...**

Colombia es un país más rural de lo que se podría pensar. PNUD (2011) determinó que para 2011, el 32% de los colombianos eran habitantes rurales y que en tres cuartos del total de los municipios (862 de 1150) persistían relaciones propias de sociedades rurales. Por su parte, el diagnóstico de la Misión para la transformación del campo estableció que “cerca del 60% de los municipios que tiene Colombia deben considerarse como rurales y existe, además, una población rural dispersa en el resto de municipios, con lo cual la población rural representa poco más de 30% de la población del país” (Ocampo, 2014, pág. 4).

Este apartado pretende señalar el papel estratégico que cumple la pequeña producción dentro del desarrollo del campo colombiano, señalando entre otras cosas, la población que la compone, el empleo que genera, su papel como productor de alimentos para consumo directo y su alta participación histórica en la producción agrícola, a pesar de sus dificultades de acceso a la tierra (y la tendencia a la microfundización), al crédito y a los programas de desarrollo agrícola (subsidios y asistencia técnica).

Según Perfetti et al (2013), definiendo pequeños productores como aquéllos que “desarrollan su actividad productiva en predios inferiores a dos (2) UAF y emplean principalmente mano de obra familiar, son del orden de 2,2 millones de personas, un 20% de la población rural. Al tener en cuenta sus familias pueden llegar a representar el 80% de la población rural” (pág. 189). Por otra parte, según algunas estimaciones, los campesinos participan sólo en el 33% del área agropecuaria utilizada en el país y contribuyen con el 51% del área cosechada y con el

49% de la producción agropecuaria (estimación para 2011, en Santacoloma-Varón, 2015). Según estimaciones de Cante (2016), el 70% de los alimentos en Colombia provienen de la agricultura de la producción campesina.

Así mismo, si se examina la participación de la economía campesina sobre el valor de la producción, PNUD (2011) señala que el trabajo de “Jaime Forero (1999), plantea que el valor de la producción agrícola campesina pasó de 69,5% en los años 1930 a 44,2% en los años 1990, sin estimar el café” (pág. 117). Por su parte, Kalmanovitz y López (2006), indican que la participación de la economía campesina en el valor de la producción agropecuaria pasó de ser 59.39% en 1950 a 36.15% en 2000, mientras que la producción capitalista para los mismos años aportó 4.43% y 25.41%, incluyendo el café (PNUD, 2011). Esta tendencia se puede atribuir al hecho de que el capital se ha adueñado de la agricultura en Colombia, y ha sido fuertemente respaldado por el Estado, que reprime y desconoce la labor de la pequeña producción en el desarrollo agrícola.

La producción campesina en Colombia ha mostrado ser volátil y ha logrado adaptarse a las demandas del mercado interno y externo, dedicándose por tanto a producir todo tipo de alimentos e incluso, cultivos ilícitos. A pesar de la tendencia al incremento del microfundio, la producción campesina sigue abasteciendo los alimentos en los mercados locales -participa mayoritariamente en la provisión de alimentos de consumo directo que forman parte de la dieta básica de los colombianos-, al tiempo que conserva la biodiversidad y ha logrado retener una proporción importante de la mano de obra en el sector rural (Santacoloma-Varón, 2015). Según estimaciones de Baribbi y Spijkers (2011), los hogares de la economía campesina conforman el 90% de la mano de obra agrícola.

El campesinado colombiano ha logrado establecer relaciones con todo tipo de actores, y ello le ha permitido mantener en cierta medida el control sobre su actividad productiva e integrarse a mercados. Su labor ha sido fundamental en el desarrollo rural, no solo por sus aportes a la producción de alimentos, sino por su papel como actor de lucha en los procesos de distribución de la tierra y por ser la base de conformación de partidos tradicionales (PNUD, 2011).

Sin embargo, los pequeños productores han sido fuertemente golpeados por el conflicto armado colombiano, se estima un despojo de 6.6 millones de hectáreas (Cante, 2016). Acción Social de la Presidencia de la república estima 354.000 predios abandonados a diciembre de

2010 correspondientes a 8.35 millones de hectáreas (cifra preocupante si se tiene en cuenta que a agricultura se dedican cerca de 5,3 millones de hectáreas (cuadro 4)). En ese sentido llevar a cabo el primer punto de los acuerdos de paz, correspondiente a la Reforma Rural Integral, además de ser un camino necesario para la restitución, significa una expansión importante de la frontera agrícola.

Para localizar geográficamente la pequeña producción agrícola en Colombia, los autores consultados, han utilizado dos estrategias: identificar en las encuestas de hogares el número de trabajadores independientes (por cuenta propia) en actividades agrícolas o localizar las zonas rurales con más predios pequeños. Ambas formas coinciden en la ubicación.

Machado y Botello (2014), seleccionaron a partir de la Gran Encuesta Integrada de Hogares – GEIH (DANE), el número de trabajadores independientes en actividades agropecuarias por departamento. Detectaron que los departamentos con mayor número de trabajadores de este tipo fueron para 2011: Nariño (15.1%), Cauca (8.7%), Bolívar (6.6%), Boyacá (6.1%), Antioquia (5.9%), Huila (5.8%), Santander (5.6%) y Cundinamarca (5.5%). De manera, que estos ocho departamentos alojan al 59.3% de trabajadores independientes en el agro. Agrega el mismo documento, que históricamente Boyacá, Cundinamarca, Antioquia y Nariño, han sido representativos por contener un elevado número de pequeñas propiedades. Para el año 2015, la GEIH, señala que a nivel nacional 16.8% de la población ocupada se dedica a actividades de agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca.

Localizar la pequeña producción a través del tamaño de los predios arroja información similar. Según el IGAC, el mapa de tamaño de predios en 2009 muestra que los departamentos con el mayor número de predios que tienen menos de 10 hectáreas son Boyacá, Antioquia, Cundinamarca, Cauca, Nariño, Santander y Huila. Así mismo, Garay et al (2010), establece que “el 87% de las unidades productivas agropecuarias se asocian a la economía campesina, con mayor intensidad en los departamentos de Boyacá (98%), Cauca (96%), Nariño (94%), Huila (92%) y Cundinamarca (90%)” (Santacoloma-Varón, 2015, pág. 46). Estos departamentos pertenecen a la zona andina en los que hace varias décadas culminó el proceso de colonización y en estos se encuentran los índices más altos de concentración de la tierra.

A pesar de la importancia que tiene para la alimentación de los colombianos la producción campesina, algunos eventos juegan en su contra. Hay, para empezar, una tendencia a la

microfundización (véase cuadro 9). Se trata de unidades productivas incapaces de sostener a una familia, en las que se generan excedentes con dificultad y por ello, la fuerza de trabajo que podría dedicarse a producir alimentos debe emigrar. En esa medida, que casi el 80% de los productores no alcancen a tener ni 1 UAF (ver cuadro 1), indica que el derecho a la alimentación adecuada está estrechamente relacionado con el acceso a la tierra.

**Cuadro 9. Número de propietarios de microfundios y pequeños propietarios (2000-2009)**

<i>Categoría</i>	<i>2000</i>	<i>2009</i>	<i>Variación porcentual</i>
Microfundio	2.016.593	2.630.666	30,45
Pequeña propiedad	657.921	785.377	19,37
Total	2.674.514	3.416.043	27,73

*Tomado de: Elaborado con base en IGAG (2012).*

Otros vientos que juegan en contra de los pequeños productores son los de falta de acceso al crédito, a incentivos y asistencia técnica y sistemas de riego. El apartado anterior señaló que los programas de crédito e incentivos de capitalización no están dirigidos a la pequeña producción (ver cuadro 8). El gobierno ha creído que para desarrollar el sector agrícola es necesario que los recursos (tierras, financiamiento, asistencia técnica, adecuación de tierras) caigan en manos de los productores considerados más eficientes, sin tener en cuenta que los grandes productores más que responder a una política están respondiendo a un mercado.

Para otorgar créditos, los programas tienen en cuenta el nivel de ingreso de los posibles beneficiarios, y tienden, en esa medida a apoyar a aquellos con mayores posibilidades de pagar. Como señalan los programas, la participación de los pequeños productores, se concibe sólo a través de esquemas asociativos como condición para acceder a activos físicos (tierra y agua) o mediante la incorporación de sus tierras a los grandes conglomerados (Salinas Abdala, 2012). Esto, a pesar de que “la economía campesina ha demostrado ser eficiente para velar por la seguridad alimentaria, aliviar la pobreza y generar empleo” (OXFAM, 2013)

La Ley Zidrez, señala que los campesinos serán “socios de las empresas”. Su intención es integrarlos a las cadenas productivas de alto valor para exportación. Se trata de alianzas en las que los campesinos ponen la tierra y el trabajo, mientras que las empresas se encargan de la adecuación de tierras, comprar la producción (estableciendo el precio de compra), proveer insumos, prestar asistencia técnica y gestionar créditos e incentivos que vienen de los programas.

En el punto anterior se señaló que el financiamiento se concentra en ciertos productores y cultivos. En cuanto a acceso a infraestructura, como lo es el sistema de riego, Perfetti y Balcázar (2013), señalan que según los resultados de la línea base de Agro Ingreso Seguro (ahora DRE), sólo el 32% de los productores indicaron contar con sistema de riego. Además, sólo el 22.4% de los productores clasificados como microfundistas indicaron poseer sistema de riego (Machado y Botello, 2014). Cabe resaltar que según los cálculos de Perfetti y Balcázar (2013), los agricultores con acceso a sistema de riego, tiene ingresos 1.8 veces mayores que aquellos que no los tienen. Sobre asistencia técnica, los cálculos de Machado y Botello (2014), indicaron que de los productores minifundistas, sólo el 35% tiene acceso a asistencia técnica, y de los pequeños productores, 45.8%. Mientras que, de los grandes productores, el 73.9% cuentan con asistencia técnica (pág. 24).

Mejorar el acceso a recursos a los pequeños productores es fundamental para aliviar los niveles de pobreza en el campo, pues ellos conforman el grueso de la mano de obra rural. Si bien la pobreza en el campo y en la ciudad son difícilmente comparables, en la medida en la que, en la ciudad, a diferencia del campo, “los pobres no tienen más que su fuerza de trabajo física o intelectual pues carecen de tierra y potencial de autogestión a través de una granja propia” (Cante, 2016, pág. 31), se revisan algunas cifras.

Según indican las encuestas de hogares realizadas por el DANE (ECH (2002-2005) y GEIH (2008-2015)), con base en la línea de pobreza y pobreza extrema<sup>35</sup>, se indicó que para 2015 el 40.3% de la población rural vivía en condiciones de pobreza y un 18% en condiciones de pobreza extrema. Por otra parte, en el campo no se ha logrado reducir la proporción de población en condiciones de pobreza extrema como se ha hecho en las ciudades. Entre 2002 y 2015, la pobreza extrema en las ciudades se redujo en 60% y en el sector rural sólo un 45%.

Las políticas agrícolas colombianas que tengan como propósito velar por la seguridad alimentaria, deben apuntar necesariamente a mejorar las condiciones de vida de los pequeños productores para no obligarlos a emigrar del campo. Es necesario garantizarles los ingresos,

---

<sup>35</sup> La línea de pobreza se define como el costo per cápita mensual mínimo necesario para adquirir una canasta de bienes (alimentarios y no alimentarios) que permiten un nivel de vida adecuado en un país determinado. Para 2015 se definió en 223.638 pesos colombianos mensuales, cerca de 77 dólares, 2.56 dólares diarios. La línea de pobreza extrema se define como el costo per cápita mensual mínimo necesario para adquirir únicamente la canasta de bienes alimentarios, que permiten un nivel de sobrevivencia en un país determinado. Para 2015 se ubicó en 102.109 pesos colombianos, 35 dólares mensuales.

bien sea a través de subsidios o a través del mismo mercado. Motivarlos a rentar o vender sus tierras a “los productores que sí son eficientes” implica el incremento de la pobreza en las ciudades y la falta de reconocimiento de la labor de colombianos que han hecho de la agricultura un proyecto de vida y cuya tierra es, muchas veces, su único activo y patrimonio familiar.

### Capítulo III

#### **Agroindustria y despojo: el caso de la Altillanura colombiana**

Este capítulo tiene como propósito analizar la dinámica expuesta en el capítulo dos, a la luz del caso específico de la región de la Altillanura en Colombia. Lo que se hace es ver qué incidencia ha tenido el despliegue de la agroindustria y su forma de operar en la región sobre algunas variables económicas como concentración de la tierra, precios de la tierra y producción agrícola. Además, se busca ver qué elementos propician este tipo de producción en la región, cómo funcionan estas empresas, qué efectos tienen en las relaciones entre actores y sus consecuencias sociales y ambientales. Para ello, el capítulo se encuentra dividido en cinco apartados.

Para empezar, es importante señalar que en la Altillanura no se han llevado a cabo estudios que midan el impacto de la llegada de la agroindustria de forma general. Ello porque es un fenómeno relativamente nuevo y porque varias empresas no han llegado a utilizar a cabalidad las extensiones de tierra que poseen. En ese sentido, este capítulo recurre a señalar únicamente algunos casos en los que se utiliza el nombre de la empresa y de los actores implicados. Por otra parte, la información que se puede extraer de las estadísticas disponibles es escasa. Por ejemplo, sólo hay datos de la concentración de la tierra entre 2000 y 2009, lo que impide ver el impacto del acaparamiento de tierra que se dio a partir de 2008. Hacer seguimiento a los precios del suelo por municipio e incluso por departamento no es posible, por ello se señala la evolución del precio de ciertos predios en el tiempo y algunas estimaciones por departamento que han hecho los autores.

La primera parte del capítulo está destinada a hacer un reconocimiento de la zona, destacando aspectos generales de la Altillanura, entre ellos: la localización, condiciones ambientales, su potencial productivo y condiciones socioeconómicas de la población. El segundo apartado, busca establecer de qué manera se ha llevado a cabo el desarrollo de la agroindustria en la Altillanura. Para ello expone, en primer lugar, el conjunto de políticas que han impulsado el desarrollo agroindustrial en la región, y, en segundo lugar, se describe la tendencia de compras masivas de tierras en los últimos años a partir de un auge de titulación de terrenos baldíos a campesinos sin tierra y se realiza una caracterización del *modus operandi* de estas empresas en la región. El punto tres del capítulo, tiene como propósito señalar qué

implicaciones económicas ha tenido la llegada de empresas agroindustriales a la región, especialmente en cuanto a concentración de la tierra, precios de la tierra y producción agrícola. El cuarto punto señala los efectos sociales y ambientales de la llegada de la agroindustria a la región. Este punto no muestra efectos generales, sino que expone casos particulares sobre los encuentros de empresas con pequeños productores y comunidades indígenas. En cuanto al impacto ambiental se señalan también casos.

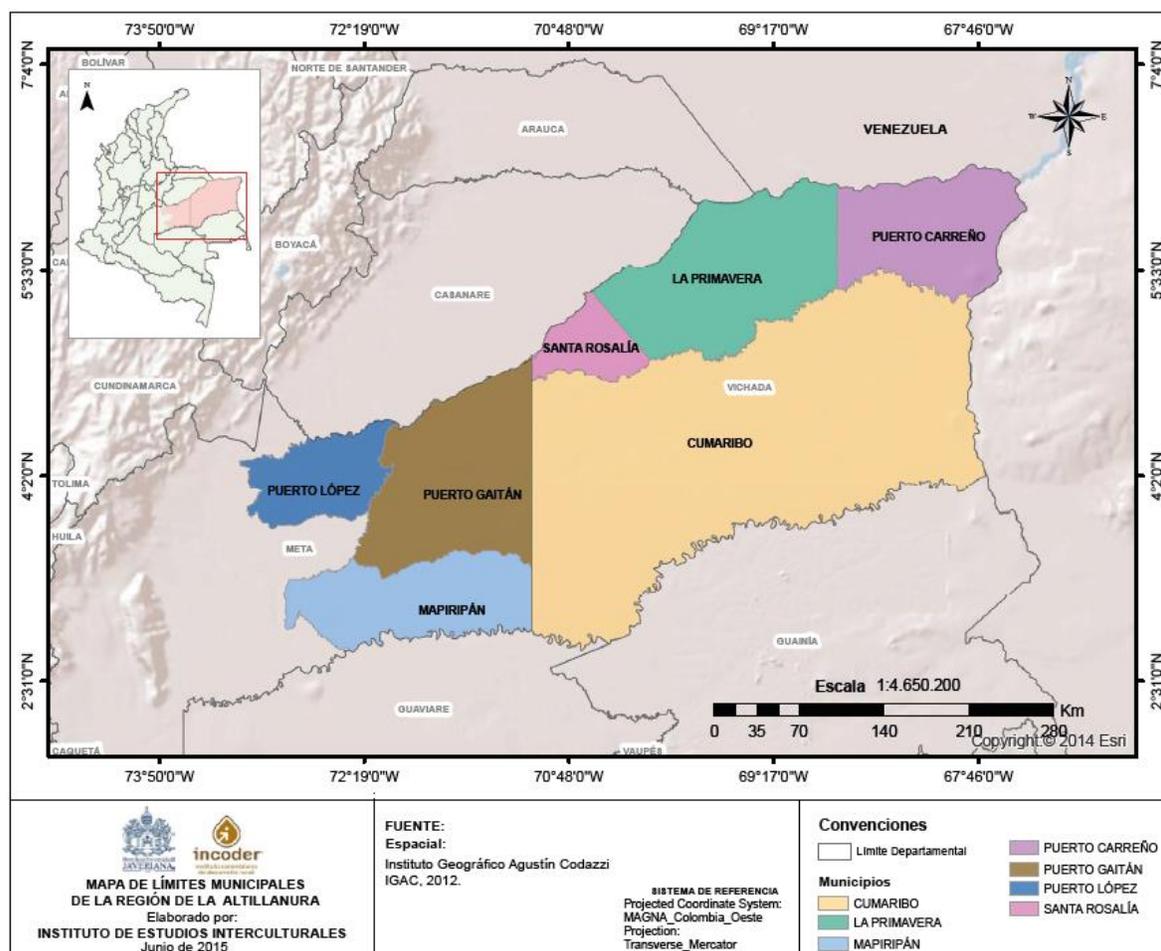
El quinto y último apartado expone dos estudios que analizan casos de pequeña producción agrícola en la región, con el fin de señalar que el discurso que afirma que “en la región la pequeña producción no es viable y por ello el apoyo se debe dar únicamente a la gran producción”, no es del todo cierto. De estos casos se extraen algunos elementos que comparten estos productores en la Altillanura y se indica, que bajo ciertas condiciones iniciales y de apoyo, la pequeña producción es completamente viable y de hecho más rentable que las salidas que promueven las políticas agrícolas a los pequeños productores que consisten en pasar a ser mano de obra de la gran producción o rentar su tierra a ésta.

### **1. Aspectos generales de la región**

La Altillanura es una subregión ubicada en la región de la Orinoquía colombiana. Comprende desde el margen derecho del río Meta en el municipio de Puerto López, hasta la desembocadura del río Orinoco (DNP, 2014). Esta subregión está conformada por los municipios de Puerto López, Puerto Gaitán, Mapiripán, del departamento del Meta y Cumaribo, Santa Rosalía, la Primavera y Puerto Carreño, del departamento del Vichada (La Rota-Aguilera y Salcedo, 2016) (véase mapa 3).

La región hace parte de las sabanas tropicales, que ocupan un 20% de la superficie terrestre, siendo aproximadamente 269 millones de hectáreas. Cerca de 45% se encuentra en América del Sur, de las cuales, 76% corresponden al Cerrado en Brasil, 11% a los Llanos en Venezuela, 6% a los Llanos orientales en Colombia, 5% a las Sabanas de Bolivia y 1.5% a las Sabanas en Guyana. Se caracterizan por tener una topografía plana que permite la mecanización agrícola, pero las condiciones físicas de los suelos sugieren un uso prudente de esa actividad (Rippstein, Escobar, y Motta, 2001).

**Mapa 3. Límites municipales de la Altillanura**



Tomado de: La Rota-Aguilera y Salcedo, 2016 (pág. 42).

La materia orgánica se encuentra distribuida en la Altillanura de forma discontinua y ello hace que sea afectada regularmente por incendios, radiaciones solares y erosiones por inundaciones. Así que los suelos poseen bajos contenidos de carbono, nitrógeno, calcio, fósforo y altos niveles de aluminio y acidez. Las capas del suelo son endurecidas por hidróxidos y óxidos de hierro que limitan la capacidad de absorción de agua y propician constantes inundaciones (La Rota-Aguilera y Salcedo, 2016). Esta formación de los suelos se debe, además, a condiciones de temperatura alta y continua, y al exceso de humedad en época de lluvia (Rippstein, Escobar, y Motta, 2001). En otras palabras, los suelos de la Altillanura presentan una baja fertilidad, debido a los elevados niveles de acidez, a la saturación de aluminio, a los bajos contenidos de materia orgánica y fósforo (DNP, 2014).

Es de resaltar que la región posee el 33% de los recursos hídricos del país, el 36% de los ríos con caudal superior a 10 m<sup>3</sup>/seg y 38.7% de las microcuencas. Con ello se alivian, durante la temporada de lluvia (entre abril y noviembre), las actividades de agricultura y se permite el transporte por el río Meta, ante la inundación de carreteras. El régimen de lluvias, parece ser una ventaja para los proyectos agrícolas, sin embargo, suele ser fuertemente seco entre diciembre y marzo, y durante la temporada de lluvias hay inundaciones (Benavides, 2009) (La Rota-Aguilera y Salcedo, 2016).

Los recursos hídricos han posibilitado que la región sea una de las más biodiversas en Colombia, particularmente en peces y aves. Además, los ecosistemas de la Altillanura proveen diferentes servicios ecosistémicos como la estabilidad física de la cobertura natural frente a procesos erosivos y la regulación del ciclo hidrológico. No obstante, las características del suelo y la estacionalidad de las lluvias señalan que la Altillanura es un territorio ambientalmente frágil<sup>36</sup> (DNP, 2014) (La Rota-Aguilera y Salcedo, 2016).

La Altillanura cuenta con una infraestructura precaria y sólo durante el verano se puede transitar por las carreteras. Únicamente hay una vía pavimentada, que va desde Villavicencio (capital de Meta) hasta Puerto Gaitán. El transporte de alimentos desde la Altillanura a Bogotá- principal mercado a nivel nacional- se estima en 18 horas y sólo se puede hacer durante el verano. En términos generales, la Altillanura es una región en la que históricamente ha sido difícil desarrollar agricultura.

Ahora bien, de las cerca de 13.5 millones<sup>37</sup> de hectáreas con las que cuenta la Altillanura, USDA (2015) establece que la región posee 4.5 millones de hectáreas para agricultura y DNP (2014) estima 2.8<sup>38</sup>. Por su parte, el trabajo de La Rota-Aguilera y Salcedo (2016) estima que el 48% de los suelos tienen vocación agroforestal, el 26.4% forestal, 16.32% para conservación, 6.85% para ganadería, 1.59% para cuerpos de agua y 0.4% para agricultura. El mismo trabajo indica que, si se observa la capacidad de uso de los suelos y sus clases

---

<sup>36</sup> A pesar de la fragilidad ambiental, en la Altillanura sólo cuenta con un área protegida creada en 1970, de 548.000 hectáreas y denominada Parque El Tuparro. Allí se preserva parte de la biodiversidad de la Altillanura y de los servicios ecosistémicos que ofrece. Se localiza en el departamento del Vichada.

<sup>37</sup> El 73.92% de ésta corresponde al departamento de Vichada y 26.04% a parte del territorio del Meta.

<sup>38</sup> Las variaciones en las estimaciones revelan la falta de información sobre vocación del suelo en la región.

agrológicas, 2.49 millones de hectáreas se podrían considerar aptas para el desarrollo de la agricultura de pequeña y mediana escala. Los datos expuestos en SIPRA sobre aptitud de algunas plantaciones revelan que la Altillanura tiene una baja aptitud para plantaciones forestales con fines comerciales y para palma de aceite sólo un 17% del suelo tiene aptitud media y sólo un 0.9% tiene aptitud alta en Vichada. Los mapas de SIPRA revelan que la zona Andina posee una mayor aptitud para los cultivos, sin embargo, esta zona concentra la mayor proporción de conflictos de uso.

La Altillanura, particularmente antes de la década de 1980, dedicaba grandes extensiones de tierra a ganadería, pues los suelos eran considerados poco aptos para agricultura. Sin embargo, con el descubrimiento de la cal<sup>39</sup>, que regula los niveles de acidez del suelo y lo hace más productivo, fue posible expandir la frontera agrícola con cultivos de arroz, sorgo y algodón en algunas zonas, que recientemente se han ido sustituyendo por monocultivos de soya, maíz, palma africana y caucho (La Rota-Aguilera y Salcedo, 2016). Actualmente las actividades económicas que priman son la ganadería extensiva y minería (OXFAM, 2013).

La extracción de petróleo ha generado el crecimiento población en algunos municipios. En Puerto Gaitán, por ejemplo, se estima que la población se triplicó en diez años (Cardona Calle y Álvarez Tamayo, 2014, pág. 163). Este municipio es el que más recibe regalías por petróleo a nivel nacional (de Puerto Gaitán se extrae el 22% del total de hidrocarburos a nivel nacional) y, sin embargo, las condiciones de vivienda, salud y educación son deficientes. Las petroleras suelen pagar buenos salarios<sup>40</sup>, pero se trata de contratos a término fijo e intermitentes, de los cuales los campesinos no pueden depender (La Rota-Aguilera y Salcedo, 2016) (SOMO e INDEPAZ, 2016).

Se estima una población de 135.890 personas, correspondiente a casi 0.3% de la población nacional y dada su extensión, se trata de una región poco densa demográficamente. De la población, el 34.8% es indígena y cerca de 3.14% es afro. Los municipios con más población indígena son Puerto Gaitán y Cumaribo, el primero con 12.451 y el segundo con 24.778. Ambos con cerca de un 70% de población indígena. Se estima en la región un porcentaje de

---

<sup>39</sup> Óxido de calcio.

<sup>40</sup> Cercanos a 1.200.000 pesos mensuales, un poco más de 1.5 salarios mínimos.

población con necesidades básicas insatisfechas<sup>41</sup> (NBI), de 71.6% en el sector rural y de 68.45% en el urbano. Sin embargo, en los municipios de Mipiripán y La Primavera se alcanzan niveles del 100%. En la región, 38% de la población no cuenta con afiliación a servicios de salud y en los municipios de Mipiripán, Cumaribo y Puerto Gaitán más de la mitad de la población no tiene acceso a salud. Por otra parte, entre 2006 y 2013 se registraron en la región 42.720 víctimas de desplazamiento forzado, de los cuales 18.428 fueron en Mipiripán y 13.033 en Cumaribo (La Rota-Aguilera y Salcedo, 2016).

Así mismo, es importante destacar que la región ha sido fuertemente afectada por el conflicto armado. En la década de 1980 algunos narcotraficantes empezaron a adquirir tierras en Puerto López y Puerto Gaitán, con el fin de lavar dinero y controlar las rutas de los narcóticos, al tiempo que el frente 39 de las FARC empezaba con cultivos de coca en Mipiripán. La década siguiente se destacó por el comienzo del paramilitarismo en la región y el incremento del poder del narcotráfico. En alianza, narcotraficantes y paramilitares se han dedicado a despojar a campesinos e indígenas de sus tierras, emprender masacres y quemar viviendas. El narcotráfico ha sido el mecanismo de sostenimiento de las FARC y de los grupos paramilitares que, dada la localización de la Altillanura y la ausencia de Estado, es posible utilizar la frontera con Venezuela para importar armas y exportar narcóticos (La Rota-Aguilera y Salcedo, 2016). De ahí, que el mismo gobierno y algunas empresas agroindustriales estén a la espera de la implementación de los acuerdos de paz para llevar a cabo un mayor desarrollo agroindustrial en la zona.

## **2. La Altillanura en la mira**

### **a) Políticas públicas en favor de la gran producción**

La concepción que se tenía sobre la Altillanura respecto a la baja productividad de sus suelos hizo que entre 1960 y 1990 estas tierras se destinaran a la colonización de población campesina proveniente de otras regiones del país (OXFAM, 2013). De hecho, debido a la calidad del suelo en la Altillanura, la UAF en la región, aunque varía entre municipios, alcanza en Mipiripán, por ejemplo, extensiones entre 1.360 y 1.840 hectáreas<sup>42</sup> (La Rota-Aguilera y Salcedo, 2016). Así, el tamaño de los predios adjudicados por el Incoder permitió

---

<sup>41</sup> Utiliza indicadores de vivienda, servicios sanitarios, educación básica e ingreso mínimo.

<sup>42</sup> Sin embargo, en Puerto López la extensión de la UAF está entre 34 y 36 hectáreas.

que, a través de varias compras, algunas empresas lograran acumular extensiones hasta de 50.000 hectáreas. Esta medida de la UAF en la Altillanura ha provocado que los campesinos terminen por vender o rentar sus tierras a terceros.

Con la introducción de nuevas tecnologías de producción agrícola traídos desde Brasil a la Altillanura, se despertó un fuerte interés hacia la región por parte del sector empresarial y empezó a ser vista como desaprovechada. A partir de la década pasada y particularmente desde 2008, la inversión en la Altillanura, al igual que la compra de tierras, ha incrementado de forma importante (USDA, 2015). Incentivada por los altos precios de los alimentos y petróleo a nivel internacional, y también por el avance de la seguridad en la región y ahora con la firma de los tratados de paz. Ello, acompañado de políticas de desarrollo agroindustrial y minero-energético en la región. A pesar de que la Altillanura tiene una baja vocación para la agricultura y de que existe actualmente en el país se presenta un uso inadecuado del suelo en un 66% del territorio nacional censado (UPRA, 2014), la política agrícola se ha enfocado en expandir la frontera agrícola mediante la creación de zonas especiales y una feria de titulación de baldíos, en vez de reordenar la producción existente.

Con el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, se planteó la estrategia de "Aprovechamiento productivo, integración y desarrollo de la Orinoquía (Altillanura)" (pág.48). La infraestructura, es según el documento la principal estrategia sobre la región y señala el avance en materia de carreteras entre Villavicencio y Puerto López y la navegación por el Río Meta. Según indica el mismo documento:

"el propósito del Gobierno es transformar entre cinco a seis millones de hectáreas de esta zona en una especie del "Cerrado Brasileño" que contribuyó a convertir a ese país en una potencia agrícola mundial. Entre los productos que se buscan desarrollar se encuentra el cacao, maíz y soya, los correspondientes a la avicultura y porcicultura, la ganadería intensiva, el caucho forestal y la palma" (DNP, 2011, pág. 55).

El objetivo anterior fue reiterado por el gobierno y consignado en el documento CONPES 3797 titulado "La política para el desarrollo integral de la Orinoquía: Altillanura- Fase I

(2014)". El objetivo general de la política puede resumirse en la dotación de infraestructura<sup>43</sup> (vial, fluvial y aeroportuaria) y en la generación de los incentivos necesarios para generar inversión en la región. Las estrategias para conseguir el objetivo son varias, entre las que se encuentran: adelantar estudios por parte de UPRA y del IGAC que permitan realizar una zonificación de los usos de suelo, emprender programas de titulación y localizar los baldíos; promover la articulación entre las principales cabeceras municipales; continuar con los programas de infraestructura de transporte y servicios, al tiempo que se fomenta la formación de capital humano (programas sociales de atención a la primera infancia, capacitación, prevención de embarazos, etc.) y se trata de mitigar la inseguridad; la cuarta estrategia- y quizá la que más atención ha tenido- consiste en las acciones para promover la inversión (DNP, 2014).

Entre dichas acciones se incluyen los programas de investigación para la introducción de paquetes tecnológicos, el financiamiento y el ICR (de 40%) para adecuación de suelos particularmente, el desembolso de recursos del Certificado de Incentivo Forestal (CIF)<sup>44</sup>, apoyo a proyectos productivos con regalías, y para los pequeños productores se hacen esfuerzos por promover las alianzas productivas con medianos y grandes productores. De igual forma, se establece que:

“el Gobierno Nacional promoverá el aprovechamiento de los baldíos (...) a través de un nuevo modelo de administración de baldíos y acceso a la tierra. Este nuevo modelo deberá apuntar a cerrar la frontera agrícola, entregar a pequeños productores la propiedad de los baldíos de mejor calidad (...), y aquellos baldíos de menor calidad podrán ser aprovechados mediante contratos de arrendamientos, concesión u otras modalidades que no impliquen transferencia de la propiedad, a los productores, las asociaciones, cooperativas o empresas agropecuarias” (DNP, 2014, pág. 74)

---

<sup>43</sup> También de comunicaciones e interconexión eléctrica.

<sup>44</sup> Es un monto de dinero que otorga FINAGRO para las actividades forestales, que puede llegar a cubrir el setenta y cinco por ciento (75%) de los costos totales netos de establecimiento de plantaciones con especies autóctonas, o al cincuenta por ciento (50%) de los correspondientes a plantaciones con especies introducidas, siempre y cuando se trate de plantaciones con densidades superiores a 1.000 árboles por hectárea (Ley 139 de 1994).

En términos generales, el documento CONPES indica el desarrollo de Zidres en la Altillanura. Ello implicaría la legalización de compras realizadas a través de la creación de múltiples figuras jurídicas que ha permitido a algunas empresas acumular grandes extensiones de tierra. Hay que señalar que el desarrollo agroindustrial de la Altillanura se enmarca en un discurso que afirma que en esta región la agricultura puede llevarse a cabo por la gran producción únicamente.

La política de desarrollo de la Altillanura, contempla a los pequeños productores sólo a través de la asociación con los grandes y sólo como un medio para pasar a manos de grandes empresas el suelo de la nación. Las alianzas productivas limitan y condicionan la producción que llevan a cabo los pequeños productores y restringen el desarrollo de sus medios de vida tradicionales y su autonomía. Estos, se ven forzados a dejar de producir para consumir y llevar a mercados locales, pues deben emprender cultivos flexibles que no son para su alimentación. Ello, a su vez implica el abandono de conocimientos ancestrales, técnicas de producción, gestión de agua y manejo de agroecosistemas y semillas criollas. En esta dinámica, los empresarios agroindustriales se convierten en proveedores de semillas, insumos y asistencia técnica, y en únicos compradores de la cosecha, lo que les permite instaurar su precio. Estos productores, al menos en la Altillanura no tienen muchas salidas debido a que sólo a través de alianzas pueden acceder a los recursos que el Estado otorga (Grupro Semillas, 2016).

El discurso que predomina indica que, dadas las mismas condiciones de fertilidad del suelo, sólo una producción llevada a cabo en grandísimas extensiones puede absorber la tecnología que permita generar los excedentes necesarios para que se mantenga la producción. Sin embargo, trabajos como el de Forero Álvarez, Yunda Romero, y De Vargas (2015) argumentan que existe una descalificación apresurada y sin evidencias sobre la viabilidad de la agricultura familiar, y demuestran que algunos sistemas agrícolas campesinos son eficientes y generan ingresos que superan ampliamente el costo de oportunidad representado por jornales locales, salario mínimo y el arriendo de sus tierras a proyectos agroindustriales.

El planteamiento del documento CONPES se emparejó con los proyectos de infraestructura de la Iniciativa de Integración Interregional Suramericana (IIRSA), que pretende desarrollar los considerados corredores estratégicos. Entre ellos, el corredor bioceánico que conecta el

Pacífico, Bogotá, Meta, Orinoco y Atlántico, y el corredor Buenaventura-Puerto Ordaz (Venezuela). También se ha avanzado en el mejoramiento y construcción del corredor de Las Palmeras que conecta Guaviare y Meta con Bogotá (SOMO e INDEPAZ, 2015). Por otra parte, se han llevado a cabo dragados y puertos para ríos, proyectos de investigación de mejora de semillas, recuperación de suelos y manejos de plagas para cultivos de soya, maíz, arroz y caucho (OXFAM, 2013). Según investigaciones de Wilson Arias (ex representante a la Cámara), se subsidia el 50% de la energía y del gas en los distritos de riego en la Altillanura. Además, a través de importantes inversiones en la electrificadora de Meta, se ha logrado avanzar en ampliar interconexión eléctrica.

La producción de agrocombustibles, como señala el apartado sobre contexto nacional, ha sido fuertemente respaldada por el gobierno a través de múltiples incentivos que han sido utilizados ampliamente en la Altillanura tanto para empresas nacionales como extranjeras. Zonas francas permanentes especiales y apoyos económicos por ICR, LEC y CIF han sido muy solicitados y aprobados (SOMO e INDEPAZ, 2015). La investigación llevada a cabo por la Contraloría General de la República (2014), además de señalar la foma en la que al menos 14 empresas han concentrado de forma irregular predios de origen baldío, indica a qué beneficios de los programas de desarrollo agrícola han accedido. Señala, por ejemplo, que Mónica Semillas adquirió en ICR 2.768 millones de pesos y en LEC 890 millones tras declararse “mediano productor” sin serlo, que Cargill adquirió en créditos de Finagro 23.217 millones de pesos y que el grupo económico de Luis Carlos Sarmiento Angulo recibió 375 millones por ICR, créditos de Finagro por 35 mil millones y CIF por 187 millones (por siembra de caucho).

Tanto la visión del gobierno colombiano y estadounidense (USDA 2009, 2015), como de instituciones internacionales como Banco Mundial, señalan que deben existir mayores facilidades de traslado de los derechos de propiedad de campesinos a “productores eficientes”. Indican que limitar el número de hectáreas que una empresa pueda tener es un obstáculo a la inversión y al desarrollo agrícola. En esa medida, en la Altillanura se han facilitado múltiples formas para que grandes empresas acumulen tierra: dejando pasar por alto la acumulación de predios de origen baldío, aprobando la Ley Zidres y fomentando los acuerdos de arrendamiento entre campesinos y empresas.

Por otra parte, se han adelantado estudios técnicos sobre la zona que tienden a indicar que la Altillanura posee vocación para la agricultura, ello ante la inminente implementación de las Zidres y de los acuerdos de paz. Fedepalma, ha adelantado con el apoyo de UPRA una reciente zonificación nacional de los suelos aptos para la siembra de palma de aceite. Casualmente, el trabajo revela que Meta y Vichada son los departamentos más aptos para cultivos de palma, con 3 y 2.3 millones de hectáreas, correspondientemente (UPRA , 2017). Por otra parte, se ha planteado la posibilidad de implementar el modelo Grobo para la siembra de soya en Vichada<sup>45</sup>, que utiliza semillas de Monsanto resistentes al glifosato, teniendo en cuenta un uso intensivo de este agrotóxico utilizado para el control de malezas. Grobocopatel con apoyo del BID, de DNP y del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, han llevado a cabo estudios sobre la vocación para siembra de cereales y han establecido que el departamento posee tres millones de hectáreas para la siembra de cereales a gran escala (González Posso, 2016).

Con el fin de que se lleven a cabo estas transacciones, el gobierno ha realizado múltiples esfuerzos por avanzar en la titulación y la adjudicación de predios en la región. Ello para que posteriormente esas tierras puedan ser vendidas o arrendadas a las empresas agroindustriales. Desde el gobierno de Uribe Vélez se empezaron a titular tierras de forma masiva. En los departamentos de Vichada, Meta y Casare, se titularon entre 2004 y 2010 cerca de 923.713 hectáreas. De éstas, 410.086 fueron en Vichada y 306.489 en Meta (según información presentada por Wilson Arias (2011) en el Foro de acaparamiento de tierras en la Altillanura). Según los datos de titulación histórica del Incoder, expuestos por DNP (2014), se han titulado en la Altillanura 8.4 millones de hectáreas. Sin embargo, en los municipios de Puerto Carreño y Puerto López, se registra una titulación en el 130% del área del municipio, lo que revela las enormes inconsistencias en la contabilidad y estadísticas del Incoder.

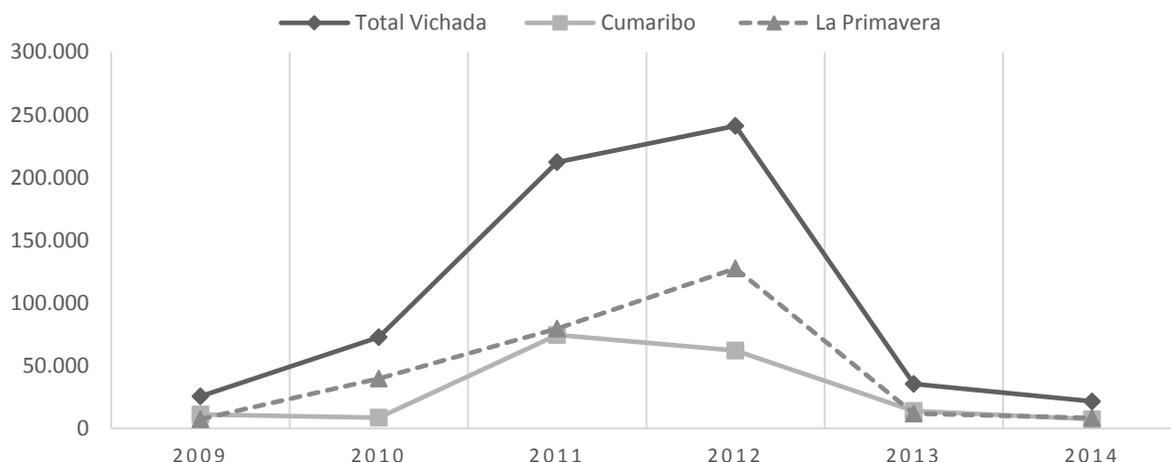
La gráfica 8, señala la evolución de la titulación de baldíos en Vichada. A partir de 2009 la titulación anual se incrementó de forma importante llegando a ser en 2012 de 241.188,12 hectáreas. En el municipio La Primavera se titularon en 2009, 7.399 hectáreas y en 2012,

---

<sup>45</sup> El grupo Grobo, cultiva soya en un millón de hectáreas en Argentina. Tiene una producción de 30 millones de toneladas al año y ha buscado cultivar en otros países. Se le ha visto en reuniones con el presidente Santos en la Habana (González Posso, 2016).

127.561,59. No obstante, en el departamento, a partir de 2012 el área titulada anualmente ha caído. Por otra parte, el área promedio adjudicada en Vichada pasó de ser en 2009 105,8 ha a 507,4 ha en 2012. Así mismo, el número de adjudicaciones en Vichada también revela una tendencia exponencial al alza: 213 en 2009, 593 en 2011 y 357 en 2012 (Incoder y Corporación Latinoamericana Misión Rural, 2012).

**Gráfica 8. Titulación de baldíos en el departamento del Vichada (2009-2014)**



*Tomado de: Procuraduría General de la Nación (2015), con base en Bases de datos de la Subgerencia de Planificación e Información SIDER, Incoder.*

La expansión del área titulada en La Primavera, ha permitido por ejemplo, la ubicación de empresas como Cargill (25.410 ha), Riopaila Castilla S.A (42.000 ha) y Timberland Holdings Limited y Wood Holdings Limited (13.253 ha). Las dos primeras empresas con más predios en otros municipios, pero las tres empresas, junto con otras, acumularon dichas extensiones a partir de la compra de predios que fueron entregados como baldíos a campesinos (véase anexo 8). La investigación adelantada por Contraloría General de la República (2014) señala que algunas empresas adquirieron tierras en las que no había transcurrido ni un año desde su adjudicación por Incoder. Es decir, estas tierras son entregadas a campesinos y víctimas del conflicto y pasan casi de inmediato a las grandes empresas agroindustriales.

Esta tendencia en la titulación y adjudicación revela la intensión del gobierno nacional de expandir a toda costa la frontera agrícola. Como se indicó, se han creado dos instrumentos jurídicos que facilitan el despliegue de la agroindustria en la Altillanura. Por un lado, la ley de tierras facilita el acaparamiento y la concentración de la tierra a través de un acelerado e

inconsistente proceso de titulación que facilita la movilidad de los derechos de propiedad en favor de la gran producción, mientras subestima y desplaza las capacidades de la producción campesina. Por otro lado, existe toda una política de planificación que consiste en otorgar los incentivos y la infraestructura necesaria para el desarrollo agroindustrial.

Es importante aclarar, sin embargo, que con la aprobación de la Ley Zidres en 2016, la transacción de tierra Estado-campesinos-empresas agroindustriales ya no será necesaria. Pues ya se crearán zonas en la Altillanura en que las empresas sin problema puedan rentar tierras a largo plazo sin ninguna traba jurídica (UAF). En esa medida, ya no será necesario que se lleven a cabo programas masivos de titulación de baldíos a campesinos, sino que se podrá asignar tierra directamente a las empresas.

#### **b) Empresas agroindustriales y compra masiva de tierras**

Roa Avedaño y Navas (2014), indican que en la Altillanura hay acaparamiento de tierras por cerca de un millón de hectáreas<sup>46</sup>. Sin embargo, este apartado pretende examinar únicamente la manera en la que se comportan las empresas agroindustriales, es decir, los datos que se presentan sólo incluyen este tipo de empresas. El avance de la titulación de predios ha estado acompañado de la compra de esas mismas tierras por parte de empresas nacionales y extranjeras, que han logrado concentrar grandes extensiones de tierras a través diferentes artimañas consentidas por el Estado. La compra masiva de tierras comenzó particularmente en 2008 en la Altillanura, entre 2005 y 2010 cambiaron de manos cerca de 250.000 hectáreas (OXFAM, 2013). Antes de principio de siglo, la región era vista como un lugar lejano en el que se podrían titular baldíos a una gran masa campesina que sería abandonada a su suerte con proyectos de colonización. Sin la infraestructura y sin el apoyo económico, gran parte de las familias que accedieron a la adquisición de predios debieron abandonar sus tierras después.

Entre 1994 y 1998 la titulación baldíos en el Vichada fue activa, beneficiando en ese periodo a cerca de 575 familias, mientras que entre 1999 y 2008 la titulación fue casi nula, pero en 2009 se reactivó, llegando a beneficiar en un solo año a 600 familias (Procuraduría General de

---

<sup>46</sup> La información sobre acaparamiento de tierras en la región, entendida como compras de tierras por parte de empresas extranjeras, se expone de forma más detallada en el subtítulo “Acaparamiento de tierras”.

la Nación, 2015). En Marpiripán, municipio de Meta, la tendencia en la adjudicación de baldíos ha sido similar. Allí, entre 1986 y 2012 se adjudicaron en baldíos 210.411,5 hectáreas (18% del área del municipio), siendo entre 1997 y 1998 el mayor periodo de titulación (se adjudicó un 43% de esa área) (Contraloría General de la República, 2014a).

La llegada de las empresas agroindustriales a la región, en cambio, se ha caracterizado por un apoyo incesante por parte del Estado como bien lo señala la investigación de Contraloría General de la República (2014). Se sabe que varias empresas han logrado adquirir tierra en la Altillanura de forma irregular, en la medida en la que se han concentrado predios que superan la UAF. La Contraloría está investigando hasta ahora 33 casos a nivel nacional de empresas que crearon varias figuras jurídicas para acumular varias UAF<sup>47</sup>. De ellos, son 15 casos en Vichada y Meta. La investigación terminaría por anular las ventas de dichos predios (Contraloría General de la República, 2017). Sin embargo, muchos de los casos de concentración ilegal de predios son ampliamente conocidos y aun así no ha habido ningún tipo de enjuiciamiento (en el Anexo 8 se señala cuales empresas han sido señaladas de acumular tierra en la Altillanura de forma ilegal).

Para el caso de la Altillanura, en este documento se identifican algunas características que comparten las empresas agroindustriales en cuanto su funcionamiento (*modus operandi*) y se exponen a través de la mención de algunos casos. Antes de empezar es importante señalar que no se sabe a ciencia cierta cuantas ni cuales empresas agroindustriales se encuentran funcionando en la Altillanura y tampoco se sabe qué cantidad de tierra han concentrado. Ello porque gran parte de las compras se han hecho a través de múltiples sociedades y porque parte de las inversiones provienen de paraísos fiscales. En esa medida este trabajo, al igual que otros (entre ellos La Rota-Aguilera y Salcedo (2016) y (Salinas Abdala, 2012)), realiza una aproximación con base en los casos más conocidos.

Para empezar, como señala el Anexo 8, las empresas agroindustriales en la región se han dedicado principalmente a cultivos de soya, maíz tecnificado, palma de aceite, caucho y forestales comerciales. Estos, se han denominado cultivos flexibles dado que su destino

---

<sup>47</sup> Estos 33 casos suman la compra 322 predios que comprenden un total de 123.482.89 hectáreas. La situación de otros diez casos a ser investigados está por definirse. Estos últimos concentran 183 predios, que equivalen a 199.871.43 hectáreas.

dependerá de los precios de mercado. El aceite de palma, por ejemplo, con base en los precios se dedica a la producción de biodiesel para consumo interno o se exporta como aceite. El maíz y la soya, bien se pueden exportar o quedar en el mercado nacional para la producción de concentrados para la industria porcina o avícola. Esta flexibilidad del propósito en los cultivos ha permitido algunas asociaciones entre empresas. Muy conocida es la del proyecto La Fazenda, que produce carne de cerdo a partir de sus cultivos de maíz y soya (anexo 8), al tiempo que se ha asociado con otras empresas productoras de cereales como Cargill y Mónica Semillas. Las últimas pueden también producir insumos para la producción de agrocombustibles (Cardona Calle y Álvarez Tamayo, 2014).

Por otra parte, dada la naturaleza de la producción de los cultivos, que consiste en la producción a gran escala con base en el capital, y cuyo funcionamiento radica en una serie de recetas, las empresas pueden no necesariamente especializarse en un solo cultivo. De hecho, el cultivo se desarrolla, se procesa y se comercializa con base en el mercado. Las recetas consisten, al menos para el caso de la Altillanura, en grandes planicies de tierra que son preparadas con la inyección de toneladas de cal y fertilizantes. En esa medida, las empresas han podido saltar de cultivo en cultivo aun sin tener experiencia. Tal es el caso de Indupalma que adquirió en Vichada 25.000 ha para la siembra de caucho, mientras que en el pasado se ha dedicado a la siembra de palma de aceite en otras zonas del país (de ahí su nombre). Manuelita, empresa productora de azúcar y etanol a partir de caña en Valle del Cauca, adquirió 22.700 ha en Meta y Casanare para el cultivo de palma de aceite. También está el grupo económico Corficolombiana Mavalle que se dedica a la siembra de caucho en Puerto López y palma de aceite en Cumaral (Meta) (véase anexo 8).

Según información de AgroBio (2015), Meta y Vichada son los dos departamentos con mayor área de cultivos de maíz transgénico en el país. De las 85.251 ha a nivel nacional, Meta cultivó 26.413 y Vichada 5.311, es decir, los dos departamentos concentran 36% del área cultivada de maíz transgénico en el país. Entre los casos se destaca Cargill, cuya producción se realiza con fumigación aérea y utiliza semillas genéticamente modificadas (OXFAM, 2013). El estudio de Poligrow, señala que ésta realiza tareas de la creación de canales de cal para reducir la salinidad y las altas concentraciones de aluminio del suelo, fertilización y control de plagas. Ambas empresas han sido señaladas por contaminar cuerpos de agua

(SOMO e INDEPAZ, 2015). Incoder y Corporación Latinoamericana Misión Rural (2012), señala que Riopaila y Sugranel (retirada en 2014 de la Altillanura), ambas dedicadas a la producción a gran escala de maíz y soya, cuentan con silos de almacenamiento y han incorporado al parque de maquinaria agrícola combinadas y tractores de alto caballaje.

Otra característica que tienen en común estas empresas son las condiciones laborales. Para empezar, se ha encontrado que gran parte de la mano de obra es foránea. Cargill, por ejemplo, contrata mano de obra proveniente de la costa pacífica y Valle del Cauca (OXFAM, 2013). Para 2014, Poligrow contaba con 490 empleados, de los cuales 229 eran de Mapiripán, es decir, 53% de los empleados eran de fuera. Ello promueve la migración laboral y tiene impactos sociales importantes en tanto gran parte de la población posee vínculos territoriales (Roa Avedaño y Navas, 2014). Por otra parte, la contratación de personal funciona a través de cooperativas de trabajo asociado, figura asociativa “creada por la legislación laboral colombiana (mediante la ley 50 de 1990 y el decreto 468 de ese mismo año). Ésta impulsa la llamada tercerización de la mano de obra, con la que se evade la contratación directa, o, lo que es lo mismo, se disminuyen los costos laborales de los empresarios y la responsabilidad social de los costos indirectos del trabajo” (Roa Avedaño y Navas, 2014, p. 274).

Estas cooperativas permiten que muchos empleados no se contraten de forma directa por la empresa y por tanto reciban salarios por debajo del mínimo y no cuenten con seguridad social legal. La desvinculación de la empresa provoca que haya una alta rotación de personal e impide la consolidación de sindicatos que velen por mejores condiciones laborales. La forma de trabajo es similar a la de las petroleras, tres semanas seguidas de trabajo y se descansa una, y dado que no son de la región, hay alta rotación de personal (OXFAM, 2013). Durante las tres semanas los trabajadores viven en un campamento, que en el caso de Poligrow ofrece alimentación de mala calidad, y carece de agua potable y electricidad (SOMO e INDEPAZ, 2015). La Fazenda, por ejemplo, vincula comunidades cercanas a través de jornales bajo condiciones especiales. A los jornaleros se les prohíbe que tengan cerdos en sus fincas si se ubican en un radio de 20 o 30 km y no son contratados formalmente. Durante las cosechas de soya y maíz se llaman jornaleros para que recojan lo que las máquinas no alcanzan a recoger, y en vez de pagarles, les permite que se queden con la mitad de lo recogido (La Rota-Aguilera y Salcedo, 2016).

Una característica más que tienen en común estas empresas es la forma en la que adquirieron y concentraron las tierras en las que producen y la procedencia de las inversiones. El anexo 8 señala que la mayoría de las empresas poseen extensiones de tierra que superan la extensión de la UAF en la región y la mayoría de predios adquiridos poseen un pasado de baldíos. Las empresas han recurrido a la creación de múltiples figuras jurídicas con el fin de que cada una de ellas pueda adquirir predios que tuvieran como medida 1 UAF. Por ejemplo, Cargill creó 36 sociedades, Riopaila Castillas creó 28 y Mónica Semillas siete (Mónica Colombia Ltda; Monicol Ltda, Tilava Ltda, Agrocaxias Ltda, Agromarchett Ltda, Manacacias Ltda y Catanaribo Ltda), las tres empresas asesoradas por la consultora de abogados Brigard y Urrutia.

El documento de Contraloría General de la República (2014) expone las irregularidades en la adquisición de tierras por parte de las empresas que se exponen en el anexo 8 y permite entrever que a veces es difícil señalar que las empresas fueron creadas con el fin específico de adquirir predios por separado para un mismo proyecto productivo. Lo que hacen las investigaciones es identificar qué coincidencias hay entre las empresas en cuanto a su fecha de creación, domicilio, representantes legales, revisoría fiscal y la notaría en la que se realizaron las compras de tierras.

Casos como el de Cargill son más fácil de identificar pues la información de las 36 sociedades creadas es casi idéntica. Sin embargo, la identificación no es tan clara a veces. Tal es el caso de Indupalma, caso expuesto por el senador Iván Cepeda el 14 de agosto de 2013 en el que establecía que estos predios habían sido adquiridos de forma planificada (y hacían parte de un mismo proyecto productivo) pues las empresas habían sido creadas entre marzo y noviembre de 2010 y el objeto social de algunas era el mismo, entre la creación y la compra del predio transcurría menos de un mes, los representantes legales tenían relaciones de parentesco y los contratos de compraventa se realizaron en la misma notaría (Contraloría General de la República, 2014). Cabe señalar que estas sociedades están conformadas por la exministra de educación María Fernanda Campo, por su exesposo, el exministro de agricultura Rubén Darío Lizarralde, por su hijo y otros familiares.

A febrero de 2014, las investigaciones de la Contraloría por adquisición de predios con historial de baldíos en la Altillanura correspondían a 14 empresas cuya área adquirida suma cerca de 215.669 hectáreas, por las que en promedio se pagó casi 1.5 millones de pesos. Hay

casos de resaltar, como el de Indupalma, que pagó en promedio por cada hectárea 79.000 pesos. La contabilidad del área total adquirida en la Altillanura estimada por la Contraloría dista de los encontrados en este trabajo, pues algunas cifras se actualizaron de acuerdo con comunicados más recientes de la Contraloría y de otros trabajos de investigación<sup>48</sup>.

Si bien la ley 160 de 1994 establece que de detectarse la acumulación de predios baldíos en áreas superiores a la UAF se debe llevar a cabo la anulación de la venta, como se dijo anteriormente, detectar que se trata de un solo propietario no es fácil porque hay casos en los que las inversiones provienen de paraísos fiscales. Tal es el caso de Timberland Holdings Limited y Wood Holdings Limited, que conformaron 12 sucursales en Colombia con razón social similar (todas con el nombre del predio adquirido y luego “Timberland Holdings Limited” o “Wood Holdings Limited”) y con el mismo domicilio en la ciudad de Medellín, correspondiente a una firma de abogados. Adquirieron 12 predios con origen baldío, adjudicados entre 1998 y 2002. Sin embargo, la investigación se trunca al ver que la inversión proviene de Islas Vírgenes Británicas (Isla Tortola), reconocida sede de los paraísos fiscales (Contraloría General de la República, 2017). Ello hace que rastrear a los accionistas sea difícil, y por tanto no sea posible judicializar a partir de la Ley 160.

Acciones parecidas a las anteriores las realizó la empresa Riopaila Castilla SA, que indica que no adquirió las tierras a través de compras, sino que renta por treinta años la tierra para producir allí. Sin embargo, hay algunas irregularidades. Para empezar, se constituyeron 27 empresas en 2010 con capital casi nulo cuyo único accionista era el abogado Francisco Uribe Noguera y cuyo domicilio era la sede de la firma de abogados Brigard y Urrutia. En algunas de éstas, figuraban como representantes legales algunos funcionarios de Riopaila Castilla SA (Contraloría General de la República, 2014).

Estas 27 empresas compraron 42.000 ha en La Primera, todos los predios colindaban y algunos estaban en proceso de adjudicación. 6 predios adjudicados por el Incoder fueron vendidos a estas empresas cuando no habían pasado ni 12 meses desde su adjudicación. Ante un caso como estos, el Incoder debe autorizar la venta, de manera que la institución está también implicada en este procedimiento ilegal. Una vez compradas las tierras, Riopaila Castilla compró una empresa en Luxemburgo, llamada Asturias Holding S.A.R.L, para que

---

<sup>48</sup> Se encuentran en la fuente del anexo.

luego ésta absorbiera las 27 empresas y se quedara con las tierras, para luego “rentárselas” a Riopaila.

### **3. Impactos económicos**

La llegada de las empresas agroindustriales a la Altillanura ha tenido algunos efectos sobre los precios del suelo en algunas zonas, un incremento de la concentración de la tierra y cambios en la producción agrícola de la región. Sin embargo, hay que señalar que no existe una base estadística que permita hacer un seguimiento en el tiempo del precio del suelo en la región y la información sobre concentración de la tierra sólo se encuentra en el *Gran Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia (2012)*, que ofrece información únicamente entre 2000 y 2009. De manera que poco se puede concluir de dichos datos dado que la mayor parte de las empresas adquirieron terrenos a partir de 2009. Además, la manera en la que se han adquirido los terrenos en la Altillanura (punto anterior), hace que el indicador de Gini de tierras y de propietarios sean poco confiables. Por ejemplo, el indicador cambia si tiene en cuenta que es una sola empresa (Riopaila Castilla SAS) la propietaria de 42.000 ha en La Primavera, y no las 27 empresas que figuran como propietarias. En ese sentido, este apartado señalará algunos casos de los que se intuyen los impactos económicos de la llegada de la agroindustria.

Las recurrentes adquisiciones de grandes extensiones de tierra en la Altillanura han dado lugar a una fuerte especulación sobre los precios de la tierra. Ello, aunado a los grandes proyectos de infraestructura, la provisión de bienes públicos y los incentivos a la producción agroindustrial emprendidos por el gobierno (punto anterior), han presionado al “alza exorbitante de los precios de la tierra (...), llegando a ocurrir casos como en el departamento Meta en donde una hectárea costaba hace tres años 500 mil pesos (2009) y hoy puede llegar a costar 10 millones de pesos (2012)” (Álvarez Roa, 2012, pág. 37). En Vichada, según el trabajo de Incoder y Corporación Latinoamericana Misión Rural (2012), a partir de 2008 se empezaron a dar incrementos exagerados en el precio de la tierra, señalando que el precio de la hectárea pasó de estar entre 30.000 y 50.000 pesos en 2005 a estar entre 1 y 2 millones de pesos en 2012 (pág. 26).

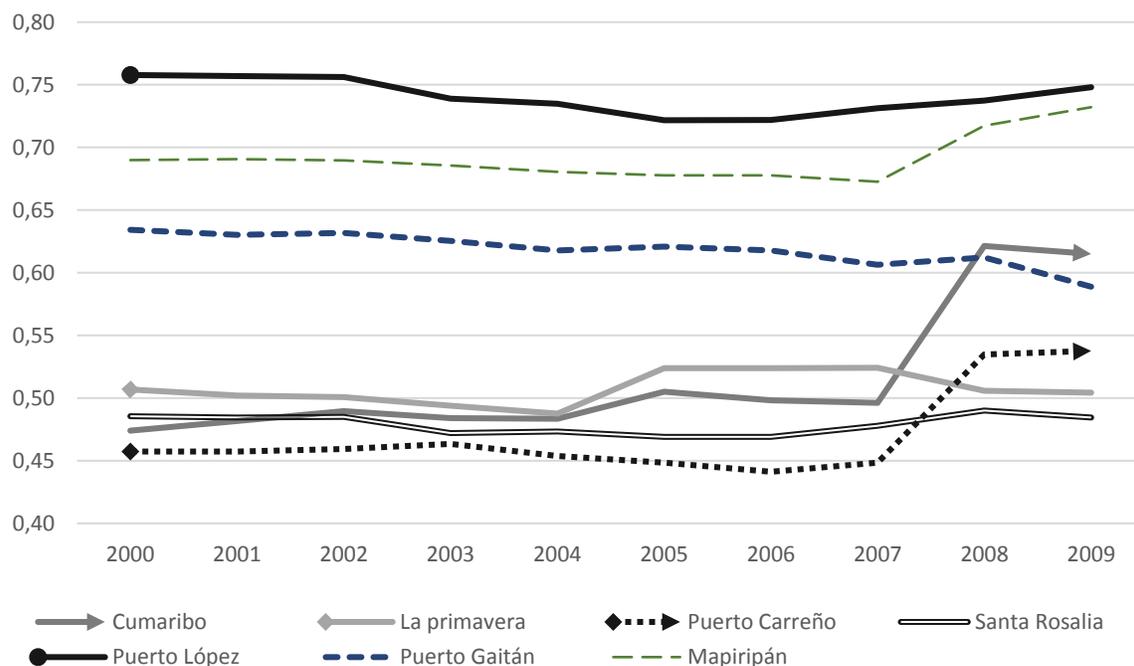
Por otra parte, las investigaciones de casos sobre la adquisición de tierra también revelan el incremento de los precios del suelo en el tiempo. Por ejemplo, las empresas creadas por

Cargill realizaron las compras de los predios entre 2010 y 2012, pagando en promedio 1.5 millones de pesos por ha. Sin embargo, los precios de compra de esa misma tierra anteriores a 2006 eran por hectárea de 45.500 pesos (un precio 33 veces menor). Cargill compró el predio Los Alpes en Santa Rosalía en 2010 por 7.000 millones de pesos, mismo que había sido vendido en 2008 por 50 millones. También compró el predio Villa Rosenda en Cumaribo en 2012 por 4.000 millones, cuya venta anterior se había registrado el mismo año por 20 millones (OXFAM, 2013).

Los predios adquiridos entre 2011 y 2012 en La Primavera por las sociedades creadas por Timberland Holdings Limited y Wood Holdings Limited también presentaron la misma tendencia. Según información de la Contraloría, al menos cinco de los doce predios comprados por las sociedades creadas, presentaron en periodos cortos de tiempo incrementos impresionantes en los precios. El predio La Esperanza, por ejemplo, había sido comprado en 2008 por 1,2 millones de pesos y en 2010 la empresa pagó por él 1.294 millones. En un mes, el predio El Paraíso pasó de tener un precio de 35 millones a 434.7 millones, y el predio Canaguay pasó de 90 a 1.720 millones (Contraloría General de la República, 2014). De manera que los precios presentaron incrementos sumamente desequilibrados y exponenciales, resultado de la especulación.

En cuanto a la concentración, si bien los datos no pueden señalar el impacto de la compra de tierras más reciente en la región y el indicador puede no ser muy confiable, de la gráfica 9 se hacen algunas inferencias. En primera medida se destaca que los tres municipios del Meta (Puerto López, Mapiripán y Puerto Gaitán), presentan, en ese mismo orden los niveles de concentración más altos de tierra de la región. Puerto Gaitán y Puerto López, como señala el anexo 8, albergan la mayoría de empresas agroindustriales. Por su parte, los cuatro municipios de Vichada presentan niveles de concentración bajos (comparados con el promedio nacional).

**Gráfica 9. Evolución del Gini propietarios en municipios de la Altillanura (2000-2009)**



*Fuente: IGAC (2012).*

A partir de 2007, en Mapiripán, Cumaribo y Puerto Carreño ha incrementado la concentración del suelo. En Cumaribo el indicador asciende de forma notable, pasando de 0.474 en 2000 a 0.621 en 2008. Este municipio, a pesar de ser el de mayor extensión en la región, sólo tiene actualmente tres grandes empresas agroindustriales allí (Cargill, Mónica Semillas, y Centro Experimental las Gaviotas), sin embargo, la expansión de las carreteras puede estar incrementando las compras y la acumulación. La gráfica 9, no señala el impacto de la acumulación de tierras en La Primavera, pues la llegada de empresas que han acumulado grandes extensiones de tierra (Cargill, Riopaila Castilla, Timberland Holdings Limited y Wood Holdings Limited, Forest First y otras, véase anexo 8) ha sido en años más recientes. No obstante, actualizar el indicador no revelaría la incidencia de estas compras pues se encuentran fragmentadas en extensiones que no superan la UAF.

El indicador de concentración difícilmente puede revelar qué tan concentrada está la tierra en la Altillanura, pues localizar los verdaderos propietarios a través del seguimiento de las inversiones y a las compras no es tarea sencilla. Como se dijo anteriormente, el catastro se encuentra desactualizado y las estadísticas sobre titulación que presenta Incoder no son confiables. Los trabajos realizados sobre la Altillanura revelan no estar seguros sobre algunas

de las estimaciones de la localización de las empresas, de las extensiones de tierras e incluso de sus actividades productivas.

Un impacto económico notable de la llegada de estas empresas es el incremento de la producción agrícola. Sin embargo, como se verá, puede no ser tan significativo en algunos municipios debido a que parte de las compras de tierras se han hecho para especular sobre los precios de ésta, más que para producir. Cargill posee, por ejemplo, 24.000 ha de tierra en la vereda Nazaret en Santa Rosalía correspondientes al 43% del suelo de la vereda, terreno en el que no produce nada y es administrado por un mayordomo quien tiene prohibido realizar cualquier actividad productiva allí (La Rota-Aguilera y Salcedo, 2016, pág. 125).

Sin embargo, en general la producción de soya, maíz tecnificado, palma y caucho ha incrementado a partir de 2007 en la Altillanura<sup>49</sup>. En cuanto a soya, Meta ha sido productor por excelencia desde principio de siglo (en 2000 tenía la mitad del área cosechada a nivel nacional y en 2012 llegó a tener 93%), sin embargo, producción en los municipios de Puerto Gaitán y Puerto López comenzó en 2007. El primero registró en 2008, 3.300 hectáreas cosechadas y alcanzó en 2014, 8.860 hectáreas. El segundo, empezó en 2007 con 6.299 hectáreas y llegó a 11.598 ha en 2014. Como señala el anexo 8, estos dos municipios concentran la mayor cantidad de grandes productores de maíz y soya.

En Vichada la producción de soya se ha elevado significativamente, especialmente a partir de 2012. A pesar de ser tan reciente su producción, en 2014 alcanzó a tener el 30% del área cosechada de soya nacional. Para ese año, Meta y Vichada tenían el 80% del área cosechada en el país. Vichada ha estado fuertemente impulsada por la producción de Cumaribo que inició en 2012 con 4.500 ha cosechadas y en 2016 alcanzó 16.000 ha (véase anexo 8, allí se ubican Cargill y Mónica Semillas). Éste mismo municipio reportó un enorme incremento de la producción de maíz tecnificado, pasando de producir nada a tener 15.000 hectáreas cosechadas en 2015 y 20.000 en 2016. En Meta, el maíz tecnificado ha crecido en los municipios de Puerto Gaitán y Puerto López, entre los dos se pasó de 3.095 hectáreas cosechadas en 2009 a 8.600 hectáreas en 2016.

---

<sup>49</sup> Los datos que acá se exponen son tomados de las Evaluaciones Agropecuarias Municipales (EVA) del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

El cultivo de palma de aceite se ha expandido especialmente en los municipios de Meta, pues como señala el anexo 8, las empresas de palma se ubican allí. En Vichada es casi nulo. En Puerto Gaitán, el cultivo se ha multiplicado año tras año, pasando de tener un área sembrada de 6.000 hectáreas en 2009 a tener 31.500 hectáreas en 2016, correspondientes a 5% del área sembrada nacionalmente. En Puerto López se registró en 2016 un área sembrada de 4.550 hectáreas y en Mapiripán (sólo Poligrow) de 7.500 hectáreas.

El área sembrada de caucho en Vichada es nula, mientras que en los 3 municipios de Meta es muy significativo, impulsada principalmente por el área sembrada en Puerto López, que alcanzó en 2016, 13.428 hectáreas de las 62.613 reportadas a nivel nacional, es decir, sólo este municipio tiene 21.44% del área sembrada en el país (según el anexo 8, Grupo Casandra y Corficolombiana Mavalle siembran caucho en este municipio, la última posee una planta procesadora de caucho en sociedad con la multinacional Michelin). En 2007 el municipio tenía únicamente 1.687 hectáreas de caucho sembradas. En Puerto Gaitán también se avanza en el área sembrada de caucho, pasando de 372 hectáreas en 2007 a 5.814 en 2016. El caucho sólo se limita al departamento del Meta, pues desde Vichada el transporte no es factible.

#### **4. Impactos sociales y ambientales**

El incremento de la inversión y el desarrollo agroindustrial de la región, se han llevado a cabo en medio de un escenario de disparidades y carencias, como se señaló al hacer el reconocimiento de la zona. La región, presenta entre tanto, “dificultades para la sostenibilidad de la economía campesina y sistemas tradicionales de vida indígena, seguridad alimentaria y equilibrio de los ecosistemas” (Forero Álvarez, Yunda Romero, y De Vargas, 2015, pág. 17). La falta de apoyo a pequeños y medianos agricultores ha provocado subutilización del suelo, pues dado que se han repartido extensiones hasta de 1.300 hectáreas por familia, muchos han recurrido a la ganadería extensiva. La reciente dinámica de promoción de la agroindustria por parte del Estado ha conducido a un desarrollo “desordenado, injusto y poco inclusivo”, que como se vio en páginas anteriores no logra mejorar las condiciones de vida de los habitantes de la región y que al contrario ha generado conflictos por tierra (La Rota-Aguilera y Salcedo, 2016).

### *Impactos sociales*

La ya mencionada “feria de titulación de baldíos” en la región, ha coincidido con desplazamientos masivos de comunidades indígenas. Se han presentado casos en los que familias de etnias diferentes deben juntarse en los mismos resguardos debido a la presencia de paramilitares y al hostigamiento por parte de empresas agroindustriales<sup>50</sup>. Según el mapa elaborado por el IGAC “Densidad de Predios Abandonados y/o Despojados con base en el total de Solicitudes Recibidas por la UAEGRTD<sup>51</sup> (2017)”, Mipiripán, seguido de Cumaribo y Puerto Gaitán, presentan en la región, e incluso en el país los niveles más altos de solicitudes de restitución de tierras. Las investigaciones de la Procuraduría General de la Nación (2015) señalan que frente a esta crisis humanitaria, se han adelantado en Vichada procesos de titulación de baldíos a personas sin derecho a ello, “como el caso presentado en el municipio de La Primavera, donde se titularon en el 2006 más de 48.000 hectáreas a personas oriundas de Risaralda, recién llegadas a la región, o la acumulación ilegal de 140.000 hectáreas de baldíos por empresas agroindustriales, que acuden a compraventas fraccionadas” (pág. 67).

En ese sentido, el avance de la agroindustria en la Altillanura ha tenido como herramienta principal el despojo. Existe un claro sesgo en la gestión de adjudicación y titulación de tierras. Cuando campesinos y comunidades indígenas acuden por protección y por su derecho de titulación (pues llevan muchos años allí asentados), la gestión es lenta y las instituciones argumentan que llevar a cabo el proceso es costoso debido a la infraestructura de carreteras. En cambio, cuando las élites gestionan, se procede de forma inmediata y diligente (La Rota-Aguilera y Salcedo, 2016). Por ejemplo, “en noviembre de 2004 el Incoder tituló a tres particulares 5.000 hectáreas que conforman la finca La Campana, habitada desde hace más de 70 años por indígenas de la etnia sikuani, que hacen parte del resguardo Awalibá, en Puerto Gaitán. En el 2009 el mismo Incoder devolvió la finca a la comunidad indígena” (Procuraduría General de la Nación, 2015, pág. 60).

---

<sup>50</sup> “Como el presentado el 10 de agosto de 2007, cuando 18 familias de la etnia sikuani fueron desplazadas del resguardo Punta Bandera al resguardo La Esmeralda en Cumaribo” (Procuraduría General de la Nación, 2015, pág. 67).

<sup>51</sup> Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de tierras despojadas.

El incremento en las titulaciones -visto en puntos anteriores- ha estado dirigido a intereses particulares pues hay comunidades que llevan muchos años esperando por titulación, herramienta que podría mitigar los masivos desplazamientos. En Mapiripán, por ejemplo, entre 1997 y 2007, 12.812 personas fueron expulsadas por la violencia. De hecho, en 1997 aconteció una masacre llevada a cabo por las AUC en la que estuvo involucrado el ejército nacional (La Rota-Aguilera y Salcedo, 2016). A 10 km de allí, Poligrow adquirió predios de los que fueron despojados con violencia las comunidades indígenas jiw y sikuaní. Así, parte de estas tierras abandonadas por la violencia hoy son ocupadas por los extensos cultivos de empresas agroindustriales. Después del desplazamiento, las tierras son entregadas a colonos que luego las venden a estas empresas. Tal es el caso del predio Santa Cruz en el municipio La Primavera, adquirido por Cargill, que fue hasta 1994 tierra de los sikuaní (Orduz, 2014).

Según la Defensoría del Pueblo, en la Altillanura los indígenas, campesinos y colonos de otras partes del país, conviven en cierta armonía con empresarios ganaderos, madereros y agrícolas, pero llegada de la agroindustria y minería ha desatado conflictos por la tierra que a su vez alimentan y transforman el conflicto (OXFAM, 2013). En otras palabras, no es por nada que el despliegue de la agroindustria esté relacionado con los desplazamientos. La búsqueda de tierras se ha valido del escenario de guerra y se han presentado alianzas entre grupos armados y empresas. Las tierras que hoy son de La Fazenda fueron de Víctor Carranza, conocido paramilitar que las adquirió luego de que los primeros beneficiarios del Incora debieron salir por acoso de paramilitares (La Rota-Aguilera y Salcedo, 2016).

Además, en la Altillanura, al igual que en el resto del país, la política de subsidios y créditos beneficia particularmente a la gran producción, y contempla a los pequeños productores sólo a través de las asociaciones con grandes. En esa medida, el desarrollo de la agroindustria genera un reordenamiento, primero de las ciudades cercanas que reciben a las personas desplazadas y segundo, de la misma comunidad en la que se inserta pues se crean relaciones laborales y de convivencia, entre productores y la comunidad residente.

El punto anterior expuso las condiciones laborales que se implementan en los circuitos agroindustriales así que este punto no se expondrá aquí. Lo cierto sobre ello es que en primera medida no se genera el empleo que prometen las empresas pues traen mano de obra de otras partes del país y por otro lado las condiciones laborales son precarias. Las comunidades

indígenas, por ejemplo, se insertan en este nuevo mercado laboral en condiciones desfavorables. Su falta de experiencia realizando tareas como “encalzar” la tierra, hace que deban compartir su turno de trabajo y por tanto reciban salarios muy bajos y, además, dadas sus características físicas estas tareas ponen en riesgo su salud. Tal es el caso de Poligrow que ha contratado indígenas desplazados de la comunidad jiw y ha sido criticado por organismos de control y cooperación internacional que han advertido sobre su pérdida de identidad y tradiciones (SOMO e INDEPAZ, 2015).

### ***Impactos ambientales***

El desarrollo de la agroindustria en la Altillanura significa no sólo la agudización de las desigualdades en el campo y la precarización de las relaciones laborales, sino también un deterioro ambiental acelerado. Sin embargo, debido a que esta tendencia es reciente en la Altillanura no hay informes que establezcan resultados generales sobre el impacto ambiental de los proyectos productivos. No obstante, es muy posible que en algunos años se llegue a los mismos resultados que se tienen hoy sobre la implementación de proyectos agroindustriales en sabanas tropicales al estilo “cerrado brasileño”, que han dejado para el caso del norte de Minas Gerais importantes consecuencias ambientales. Degradación de los suelos y desaparición de nacimientos de agua, humedales y arroyos, son allí la derivación de la implementación de monocultivos de eucalipto, soya, algodón y caña de azúcar para etanol. Además, la contaminación por agrotóxicos ha afectado también la salud humana, la biodiversidad y ha costado muchas muertes de ganado y otros animales (Dayrell, 2015).

En la Altillanura, proyectos como el de Poligrow han empezado a causar estragos. Habitantes y autoridades de Mapiripán indican que éste ha provocado pérdida de biodiversidad y contaminación de ecosistemas importantes como lo son los morichales y cuerpos de agua. Indican particularmente la acelerada contaminación del caño Yamú, utilizado tradicionalmente para recreación y pesca. Muestran, además, que la construcción de la planta extractora en el lugar en el que se localizan bosques de galería y las lagunas “Las Toninas”, puede afectar de forma importante a la región, pues allí albergan delfines rosados del río Orinoco, se trata de un área turística y son reclamadas por indígenas como parte de su territorio (SOMO e INDEPAZ, 2015).

Un conflicto ambiental conocido, es el de La Fazenda, cuya producción porcina a gran escala ha causado una contaminación que se manifiesta por la presencia de moscas enormes y un olor fétido permanente que afecta a la comunidad sikuani en el resguardo Wacoyo. Según el Consejo Regional Indígena del Cauca, esta problemática ha causado “la muerte de 7 niños y mayores de la tercera edad, es lo que han manifestado las autoridades indígenas, también se evidenció que continúan personas enfermas con síntomas como diarrea, malestar general, cefaleas, fiebre, desnutrición, vómito, dolor abdominal, dolor óseo, afecciones en la salud ocular, deshidratación, entre otros” (La Rota-Aguilera y Salcedo, 2016, pág. 79). El pueblo sikuani se manifestó a través de la toma pacífica de la empresa el 9 de febrero de 2013, fue necesaria una vía de hecho para que éste fuera escuchado y pudiera recibir algún tipo de solución, sin embargo, después de ello la situación continuó (GRAIN, 2013).

## **5. Pequeña producción en la Altillanura**

Este apartado expone algunos casos en los que la pequeña producción ha prosperado en la Altillanura, a fin de contrastar la idea -generalizada y sin evidencias empíricas- que afirma que sólo la gran producción agroindustrial puede prosperar allí, dadas las condiciones agroecológicas de la zona. El trabajo de La Rota-Aguilera y Salcedo (2016) y el de Forero Álvarez, Yunda Romero y De Vargas (2015), plantearon a través de algunos casos de pequeños productores en la Altillanura, verificar si era viable este tipo de producción en la región. En esa medida los hallazgos de ambos documentos se condensarán a fin de señalar algunos elementos en común a partir de dichos casos. El segundo trabajo se enfoca en establecer la viabilidad de la agricultura familiar en la Altillanura, a través del análisis de diez casos, en los que se examinan tres aspectos: sistemas productivos, viabilidad económica y dinámica ecosistémica de las unidades productivas. Su análisis es detallado y extrae importantes conclusiones. Mientras que el primero sólo menciona algunos casos de forma general.

De los casos que exponen La Rota-Aguilera y Salcedo (2016), hay cuatro de los que se pueden extraer ciertos elementos. Algunas familias en las veredas Las Leonas, El Rodeo y Las delicias, con extensiones cercanas a las 25 hectáreas han implementado modelos de finca

integral, a través de los programas ofrecidos por el Centro Agroecológico La Cosmopolitana<sup>52</sup> y de otras instituciones como PNUD y ACNUR. Tal es el caso señalado de Doña Ninfa y don Leonidas (en Las Leonas), que han logrado:

"constituir un modelo de finca integral que combina la producción de cerdos y pollos con diferentes cultivos. Además, han conseguido autoabastecerse de combustible de cocina. Luego de ocho años de trabajo, han logrado combinar eficientemente huertas de árboles frutales y sembrados de yuca, plátano, maíz y plantas aromáticas y curativas. Se encuentra además un corral de cerdos construido con materiales reciclados, cuya superficie inclinada hacia atrás hace que las heces de los animales se depositen en un pozo cubierto herméticamente, cuya función es la retención y almacenamiento del gas metano producido por estos residuos. Así mismo, esta unidad productiva cuenta con dos potreros dedicados a la cría de ganado, que suman 18 ha; las reses que albergan pastan por temporadas en uno u otro, de manera que la tierra descansa y el pasto crezca". (pág. 128).

Se menciona un caso en la vereda Guasipati, en la que, en el 2000, el Incodec adjudicó 3.000 hectáreas a 60 familias (50 c/u). Sin embargo, a 2016 siguen allí únicamente diez familias, que combinan labores en sus predios con trabajos temporales en agroindustria y petroleras. En estas veredas, algunas de estas familias se han dedicado a actividades de ganadería en sus predios y han implementado el modelo de ganado de compañía que consiste en que un campesino se hace cargo de cierto número de reses y puede adueñarse de la mitad de las crías que nazcan en su tierra. Se señala un caso en la inspección de Remolinos, en la que diez campesinos trabajan un total de 70 hectáreas en las vegas de los ríos, lo que les permite no tener que comprar fertilizantes pero su producción solo se puede llevar a cabo durante el verano. Además, producen tres reses y dos cerdos semanalmente, lo que les permite proveer alimento para 1.600 habitantes de la inspección (La Rota-Aguilera y Salcedo, 2016).

Los limitantes que encuentran estas familias son varios. Para empezar, adquirieron las tierras sin ningún tipo de apoyo económico adicional y la mayoría no posee título de propiedad, lo

---

<sup>52</sup> Al respecto véase "La Cosmopolitana: Recuperando el alimento y las culturas ancestrales en la Altillanura colombiana". Rodríguez, Roberto. Revista Semillas 44/45, junio 2011. Disponible en: <http://www.semillas.org.co/es/revista/recuperando-el-alimento-y-las-culturas-ancestrales-en-la-altillanura-colombiana>

que les impide solicitar créditos o subsidios de los programas gubernamentales vigentes. Además, la misma inseguridad jurídica sobre la tenencia de la tierra hace que las familias no avancen en proyectos agrícolas y prefieran quedarse con reses que pueden vender en cualquier momento ante una expulsión. Ello ha provocado que las familias tengan que combinar sus actividades en la finca con jornaleo en grandes fincas o trabajo en petroleras, que renten sus tierras y migren a las ciudades cercanas, o que terminen por irse sin nada. El abandono de tierras, como se señaló antes es alto, y además de la presión por la violencia, las posibilidades de producción sin ningún tipo de apoyo son difíciles.

Sin embargo, el caso de Las Leonas señala, que una pequeña producción es perfectamente viable en la región. Como es claro, se requiere de apoyo por parte de algunas instituciones sobre acompañamiento técnico, pues se trata de familias recién llegadas a la región que deben aprender cómo funciona el suelo allí. Deben implementar técnicas que les permitan activar la materia orgánica del suelo para depender cada vez menos de insumos externos a las unidades agrícolas. Se requiere de trabajo constante y durante algunos años, además de capital al principio. No obstante, algunos elementos juegan a favor de estas familias, según los casos: la colaboración entre vecinos, el intercambio de semillas y el apoyo de La Cosmopolitana ubicada en Villavicencio.

El trabajo de Forero Álvarez, Yunda Romero, y De Vargas (2015)<sup>53</sup>, reporta, que en 2008 el Incoder adjudicó numerosos predios entre Puerto López y Puerto Gaitán a grupos familias desplazadas y campesinos sin tierra. Indica que de 332 familias beneficiadas con predios entre 15 y 26 hectáreas en seis veredas (El Rodeo, Las Delicias, Las Leonas, Caballeros, Las Manuelas y San Francisco) en la Altillanura, permanecían a 2013 sólo 181 (54.5%). El abandono de las tierras se explica porque estas familias eran en su mayoría desplazadas por el conflicto armado y provenían de otros lugares del país. En otras palabras, no contaban con los mínimos materiales para hacer frente a la entrega de tierras que consistían en pasturas con precarias posibilidades productivas y en condiciones difíciles para establecer su residencia. Algunas familias recibieron un apoyo de dos cabezas de ganado y subsidios de menor cuantía.

---

<sup>53</sup> Teniendo en cuenta que este trabajo hace un examen detallado de cada uno de los casos, se sugiere consultar directamente el documento para examinar detenidamente los cálculos realizados por los autores. Este apartado señala únicamente sus principales hallazgos y en términos generales.

De las familias que quedaron, los autores seleccionaron diez para su estudio. Querían descubrir, cómo, a pesar de las dificultades, algunas familias habían logrado quedarse.

De las diez fincas del estudio, se realizó una caracterización, señalando que ocho de éstas hacen parte de lo que denominaron "nuevos campesinos", caracterizados por tener mano de obra únicamente familiar, por tener una baja dependencia de insumos del exterior (baja monetización de sus costos), por tener una alta diversificación de actividades en sus predios y por llevar su producción a mercados locales (pues están lejos de tener una producción solo para autoconsumo, entre el 60 y 90% de su producción es vendida). Las dos fincas restantes funcionaban distinto: una (Los Mangos) se denominó "sistema de producción empresarial familiar" por dedicarse al cultivo de piña utilizando un exigente paquete tecnológico en agroquímicos y en uso de tractores para la preparación de la tierra, que hace que sus costos en dinero sean altos. De hecho, esta producción no es del todo familiar pues contrata jornales y su producción está destinada a Bogotá. La otra finca, La Castañeda, se denominó "sistema campesino familiar tradicional", pues su producción es poco diversificada -sólo se dedica a la ganadería de leche y venta de lechones-, y compra insumos para mantener los animales como sales, maleza, mato de maíz y hasta residuos orgánicos. Además, esta familia tenía poca interacción con sus vecinos y tenía intenciones de vender el predio al tener oportunidad.

La adquisición de insumos desde afuera es reflejada por los autores como "monetización de los costos". Para los nuevos campesinos, 5 de los 8 casos, el porcentaje de costos monetarios sobre costos totales, se encuentra por debajo del 30%. Mientras que, para el caso de Los Mangos, se alcanza un 83.5%. Algo importante de señalar, es que las ventas de los nuevos campesinos consisten, por lo general, en productos transformados como yogurt, queso, cuajada, miel, quesadillos, vino de flor de Jamaica, fertilizantes biopreparados, entre otros. De los diez casos analizados, sólo 3 se encontraban por debajo del nivel de autosuficiencia alimentaria aparente<sup>54</sup> y su determinación se basó en la diversificación de la producción. Por lo general, la alimentación de estas familias se basa en el acceso a la huerta, y a las aves, huevos y cerdo que mantienen en sus fincas.

---

<sup>54</sup> Es aparente porque no se incluyeron parámetros nutricionales.

Los autores señalan que estas familias recibieron su predio sin ayuda económica adicional y en su mayoría no poseen título de propiedad, por lo que no han contado con apoyo de ningún programa. Contaron, al igual que los casos del trabajo de La Rota-Aguilera y Salcedo (2016), con apoyo de La Fundación Cosmopolitana y recibieron apoyo en semillas y capacitación por parte del PNUD y ACNUR. Señalan, además, que el verano es una temporada fuerte y determinante de la estadía de las familias allí. Los predios entregados a estas familias tenían en principio sólo pasturas y por ello debieron crear sombríos para empezar a sembrar plantas. Para ello y motivados con el intercambio de semillas, empezaron sembrando acacia mangium (especie común en los grandes proyectos forestales, véase anexo 8). Ésta les permitió obtener sombra y madera para construcción en poco tiempo. Sin embargo, esta especie se ha ido reemplazando porque impide el crecimiento de otros cultivos a varios metros a la redonda.

Con el tiempo, las familias han logrado sembrar entre una y cuatro hectáreas de diferentes cultivos. Según el estudio, estas fincas albergan 132 especies y 24 variedades de plantas cultivadas y silvestres con diferentes usos. Por finca se encuentran entre 19 y 77 especies. Los Mangos y La Castañeda poseen entre 19 y 27 especies. De manera que los nuevos campesinos han logrado alcanzar niveles muy altos de agrodiversidad. De todas las fincas, entre los usos, el 54% corresponde a alimentos, 14% a medicinas, 11% a forraje 9% ornamental y 7% maderables. De los de alimentos, el 68% son frutales, 5% son granos, 5% son cereales y 11% raíces y tubérculos.

Las diez familias señalaron que era difícil expandir los cultivos debido a la falta de dinero para acondicionar el suelo, razón por la cual tienden a ocupar la mayor parte de sus predios en ganadería (ganado de ellos o rentan parte de su predio para ello). Las familias poseen por lo general, gallinas, conejos, camuros y pavos para consumo y venta, igual que ganado porcino y bovino. Los cultivos comerciales a los que se dedican son de ciclo corto. Entre ellos ají, piña, ajonjolí, sandía y sacha inchi. En ese sentido, los autores señalan que “hay claros elementos de alta sostenibilidad ecosistémica y gran biodiversidad” en los casos analizados de pequeños productores en la Altillanura.

Ahora bien, hay que señalar, que quizá el hallazgo más importante de este último trabajo es el relacionado con el análisis económico, pues permite señalar la viabilidad de la producción a pequeña escala en la Altillanura. Los balances monetarios de todas las fincas son positivos

pues las ventas son entre 21 y 77.5 veces los costos, obteniendo altas rentabilidades. Por su parte, el cálculo del balance total (que incluye los costos no monetarios referentes a mano de obra de la familia) es negativo únicamente para la finca Castañeda, es decir, esta es la única finca que no alcanzaría a cubrir los costos de la mano de obra de la familia. Cabe resaltar que algunas familias tienen ingresos en actividades fuera de la finca, como jornales, servicios de transporte en moto, vaquerías, subsidios (familias en acción (2), pensión (1), y subsidio por población desplazada (1)). Sin embargo, el balance señala que estos ingresos no alcanzan el nivel de los ingresos derivados de actividades en la finca.

Por otra parte, en nueve de los diez casos se supera la línea de pobreza rural, obteniendo ingresos por persona entre 1.3 y 6.8 veces esta marca. El nivel más bajo, 1.3 se da porque la familia está conformada por nueve miembros. Los autores señalan que “nueve casos presentan alta eficiencia económica” y establecen que dedicarse a las actividades de la finca es más rentable que emplearse como jornalero (estimando un pago de 30.000 pesos diarios<sup>55</sup>) o rentar la finca a actividades agroindustriales (estimando un ingreso de 10.000 pesos por hectárea mensualmente). Estas fincas ganan hasta quince veces más por hectárea de lo que pagaría una empresa agroindustrial mensualmente por la tierra.

De acuerdo con lo anterior, del análisis de Forero Álvarez, Yunda Romero, y De Vargas (2015), se extrae que las 10 familias obtienen altas rentabilidades en la Altillanura y que el trabajo en su finca es mejor que dedicarse a trabajar como jornalero o rentar las tierras a empresas agroindustriales. Los autores señalan que este estudio demuestra que la rentabilidad será mayor en las fincas con mayor diversidad de actividades productivas, con menores costos monetarios y con mayor utilización de mano de obra familiar. Es decir, lo más conveniente para los pequeños productores es alcanzar las características de los nuevos campesinos. Otro factor de éxito son las redes de intercambio solidario tanto con las fundaciones de apoyo productivo como con los otros productores pues ello posibilita la formación de capital social.

Ambos trabajos referenciados acá revelan que los pequeños productores poseen, por lo general, en la Altillanura los mismos obstáculos: no tienen títulos de propiedad, la tierra se les entrega sin ningún tipo de apoyo ni técnico ni económico por parte del gobierno y la única

---

<sup>55</sup> Equivalentes a cerca de 10 dólares diarios.

posibilidad que se les ofrece es la de integrarse a la agroindustria a través de jornales o rentando su tierra. Sin embargo, los casos son una muestra de que con apoyo técnico sobre sistemas agroecológicos que enseñan cómo reducir sustancialmente la dependencia de insumos para producir, con redes de apoyo, con intercambios de semillas, con producción dirigida a mercados locales y con integración de la familia en la producción, es posible hacer que la pequeña producción agrícola en la Altillanura sea el sustento de una familia y su salida de la pobreza.

## **Conclusiones**

Con la apertura comercial y la puesta en marcha de políticas neoliberales en Colombia, la producción agrícola ha sufrido fuertes transformaciones pues se ha dirigido a expandir el área cultivada de exportables y cultivos para la producción de agrocombustibles, a costa de una reducción del área cultivada de cereales y legumbres, cultivos de los que depende la alimentación de los colombianos, incentivando un incremento sostenido de las importaciones de alimentos a partir de 1990 y por tanto una notable pérdida de los niveles de autosuficiencia alimentaria. Esta dinámica, ubica al país en la división internacional del trabajo, al igual que otros países tropicales, como proveedor de materias primas energéticas a los países industrializados.

La concentración de la tierra en Colombia es alta en comparación al resto de países de América Latina. La historia de reforma agraria señala que el poder de los terratenientes y los gremios ha sido tan alto que jamás se ha tocado la propiedad privada para distribuir la tierra. En esa medida, la alta concentración es para empezar, el resultado de una serie de intentos fallidos de reforma agraria, pero también su incremento reciente está relacionado con el conjunto de políticas de tierras y agrícolas neoliberales dirigidas a promover únicamente la gran producción.

La ley de tierras (ley 160 de 1994), renunció a todo intento de distribución de tierra y dejó el problema agrario en manos del mercado de tierras, sistema en el que el Estado sólo quedaría como encargado de otorgar subsidios y créditos condicionados a proyectos productivos. Esta ley dejó como único obstáculo a la acumulación y concentración de tierra la imposibilidad de poner en un solo dueño grandes extensiones de tierra con historial de baldíos (recientes). Sin embargo, esa imposibilidad ha sido vista por los dos últimos gobiernos (desde 2002) como un obstáculo a la inversión y al cabo de varios intentos, a través de la Ley Zidres (ley 1776 de 2016) se ha declarado que los terrenos de la nación podrán ser entregados directamente a las empresas agroindustriales a través de contratos de arrendamiento a largo plazo.

Las políticas agrícolas en Colombia se enfocan, entre otras cosas, en otorgar apoyos directos a la gran producción, en promover con incentivos y obligaciones en las mezclas de combustibles la producción de cultivos de caña de azúcar y palma de aceite para agrocombustibles, y en la existencia de cultivos priorizados en los principales programas

consistentes en cultivos de exportación y agrocombustibles. Además de estos apoyos, se facilita la adquisición de tierras a los productores agroindustriales nacionales y extranjeros, para llevar a cabo este tipo de cultivos. En esa medida, este trabajo apoya la idea que sostiene que la llegada de estas inversiones y acaparamiento de tierras no se dan en territorios con Estados frágiles, sino que, al contrario, se trata de Estados sumamente activos que impulsan a través de diferentes formas el desarrollo de la agroindustria.

Dicho todo esto, a través del análisis expuesto, es posible afirmar que se cumple la hipótesis planteada al principio del trabajo de investigación. El despliegue de la agroindustria, posible gracias a un Estado que ha sentado las bases para su desarrollo, ha promovido un incremento de la concentración de la tierra y ha provocado la paulatina pérdida de autosuficiencia alimentaria en Colombia. Las políticas nacionales que promueven este tipo de producción logran explicar, en parte, el desarrollo del sector que se ha dirigido fundamentalmente a la producción de cultivos flexibles utilizando inmensas extensiones de tierra y funcionando a través de monocultivo.

En esta dinámica, la pequeña producción se ha visto fuertemente golpeada. En primer lugar, con la apertura comercial, mientras los grandes productores con el apoyo del Estado han logrado competir y tener ganancias altas, los pequeños han tenido que luchar contra los precios de alimentos importados, cuya producción ha sido seguramente subsidiada en otros países. En segundo lugar, el modelo de desarrollo agrícola ha considerado a la pequeña producción como ineficiente y desconoce su aporte histórico a la alimentación de los colombianos y en esa medida el apoyo a la pequeña producción ha sido mínimo. La considera únicamente en la medida en la que se adhiera a la gran producción, bien sirviendo como mano de obra o rentando sus tierras a ésta. Incluso, parte de los pequeños productores, a través de las alianzas estratégicas ha empezado a dedicarse a cultivos flexibles, lo que pone en riesgo su misma alimentación pues son reemplazados los sistemas de producción tradicionales que consisten en producciones diversificadas que garantizan la alimentación de las familias que producen. En esa medida, la pequeña producción en Colombia se ha sumergido en una fuerte precarización que impide la superación de la línea de pobreza en el campo.

La concentración del suelo ha generado importantes conflictos de vocación y uso del suelo en algunas zonas del interior del país (al 66% del suelo se le da un uso inadecuado). Sin

embargo, las políticas de desarrollo agrícola, en vez de intentar reorganizar la producción agropecuaria, han optado por expandir la frontera agrícola incentivando la producción en zonas ambientalmente frágiles y sin vocación para agricultura a gran escala como la Altillanura colombiana. Ésta, se trata de una zona poco apta que requiere un uso muy elevado de agroquímicos si se le compara con otras zonas del país, y por tanto se pone en riesgo la fertilidad de la tierra, la biodiversidad y la oferta de agua que de ella emana.

El análisis del despliegue agroindustrial en la Altillanura ha posibilitado realizar una síntesis más precisa de la dinámica que se expone a nivel nacional. Es claro el empeño por parte del gobierno para llevar a cabo la adecuación de la zona que permita albergar inmensos monocultivos de soya, maíz tecnificado, palma de aceite y caucho. Empeño no sólo manifestado a través del desarrollo de infraestructura, sino mediante múltiples apoyos a la producción con base en el discurso predominante de que solo la gran producción puede llevarse en la Altillanura dadas las condiciones agroecológicas del suelo. Se ha promovido una adjudicación masiva de tierras para que luego pasen a manos de las empresas nacionales y extranjeras que a través de compras irregulares han logrado hacerse de enormes extensiones. Incentivos de capitalización y créditos, acuerdo de paz, desarrollo de tecnología para adecuación de tierras, junto con otros beneficios han hecho que la Altillanura sea una zona atractiva para la inversión proveniente de todos lados.

Las empresas agroindustriales han llegado a partir de 2007 a la Altillanura llevando a cabo una compra masiva de tierras y funcionando de forma similar. Empiezan por adquirir grandes extensiones de tierra de forma irregular, pues crean múltiples figuras jurídicas y adquieren con cada una poco menos de una UAF. Se detectó además que parte de estas inversiones proviene de paraísos fiscales. Posteriormente adecuan la tierra utilizando exigentes paquetes tecnológicos que requieren enormes cantidades de agroquímicos, cal (para reducir la acidez del suelo) y maquinaria pesada para la adecuación de la tierra. Estas grandes extensiones de monocultivos suelen ser de tipo flexible, cuyo fruto puede exportarse o quedarse en el mercado interno para producir alimento para animales o hacer agrocombustibles. Los trabajadores son por lo general foráneos y son contratados a través de cooperativas de trabajo que permiten pagar salarios por debajo del salario mínimo legal y no pagar prestaciones sociales, e impiden la formación de sindicatos que presionen por mejores condiciones laborales. Los contratos son flexibles y la rotación de personal es elevada.

Esta dinámica ha generado algunos efectos económicos en la región. Las compras masivas de tierra han dado paso a especulación sobre los precios de la tierra, lo que ha elevado exponencialmente el precio por hectárea en algunas zonas. La adquisición de tierras en tan enormes extensiones ha tenido incidencia sobre los niveles de concentración de la tierra, sin embargo, resulta difícil determinar con precisión esta tendencia porque falta información, sólo se exponen datos entre 2000 y 2009. Además, que las empresas creen varias figuras jurídicas para acumular tierra hace que los indicadores de concentración de tierra sean poco confiables. La producción agrícola ha incrementado en la zona de forma acelerada, especialmente en cultivos de caucho y palma, en los municipios del Meta, y en maíz tecnificado y soya en Cumaribo, Vichada.

El avance de las compras de tierras ha coincidido con desplazamientos masivos de campesinos y comunidades indígenas. Tierras que según la ley les corresponde a aquéllos campesinos y comunidades que han vivido allí desde hace muchos años, son adquiridas por empresas recién llegadas a la región. El actuar del Estado es evidentemente sesgado en beneficio de los grandes productores, no les da título de propiedad a los pequeños y soporta la adquisición fraudulenta por parte de los grandes productores. En esa medida, el avance de la agroindustria se ha dado a través del despojo. Los niveles de abandono de tierra y de necesidades básicas insatisfechas revelan que el desarrollo agroindustrial en la región no ha traído beneficios a los habitantes. La mayoría de pequeños productores no poseen título de propiedad de la tierra en la que producen y tampoco han obtenido ningún tipo de apoyo económico para la producción. Ello ha provocado que algunos decidan trabajar en la agroindustria, rentar su tierra o abandonarla y dirigirse a las ciudades cercanas, cuyas economías difícilmente absorben su mano de obra. Además, casos señalados revelan que algunas empresas agroindustriales han sido sindicadas de contaminar morichales y cuerpos de agua al tener un uso irresponsable de agroquímicos y de no tener una correcta gestión de desechos.

Contrario a lo que establece el discurso predominante, en la Atillanura ha logrado llevarse a cabo el desarrollo de pequeñas unidades productivas. Los estudios expuestos revelan que, aunque ha sido difícil, dadas las acciones ofensivas del Estado, algunas familias han logrado vivir de la producción en sus fincas generando ingresos superiores a los que tendrían rentando su tierra o dedicándose a trabajar en la agroindustria. Estos estudios indican, además, que esta

forma de producción es eficiente para aliviar la pobreza y proveer alimentos para las familias campesinas en la Altillanura.

## Anexos

### Anexo 1. Producción e importación de arroz (2000-2016)

<i>Año</i>	<i>Importaciones de arroz blanco y Paddy Seco (ton)</i>	<i>Producción nacional (ton)</i>	<i>Disponibilidad</i>	<i>Participación de las importaciones en la disponibilidad de arroz</i>
2000	147.638	2.237.270	2.384.908	6,19
2001	413.278	2.156.310	2.569.588	16,08
2002	72.625	2.063.030	2.135.655	3,40
2003	113.644	2.427.190	2.540.834	4,47
2004	212.252	2.496.716	2.708.968	7,84
2005	81.018	2.096.418	2.177.436	3,72
2006	499.787	2.070.871	2.570.658	19,44
2007	343.299	2.159.862	2.503.161	13,71
2008	74.956	2.379.848	2.454.804	3,05
2009	258.359	2.154.671	2.413.030	10,71
2010	15.182	2.099.195	2.114.377	0,72
2011	85.342	1.885.745	1.971.087	4,33
2012	274.040	1.921.837	2.195.877	12,48
2013	369.357	1.925.687	2.295.044	16,09
2014	218.196	1.758.739	1.976.935	11,04
2015	680.013	2.095.978	2.775.991	24,50
2016	608.526	2.549.468	3.157.994	19,27

Fuente: Elaboración propia con base en <http://www.agronet.gov.co> y Fenalce. \*Coeficiente de Autosuficiencia= producción nacional/Disponibilidad de alimentos.

### Anexo 2. Producción e importaciones de maíz (2001-2014)

	<i>Imp. Maíz amarillo (ton)</i>	<i>Imp. Maíz blanco (ton)</i>	<i>Total Imp. Maíz (ton)</i>	<i>Producción nacional de Maíz (ton)</i>	<i>Disponibilidad de maíz (ton)</i>	<i>Participación de importaciones en disponibilidad (%)</i>	<i>Coficiente de autosuficiencia*</i>
2001	1.654.285	96.244	1.750.529	1.192.246	2.942.775	59,49	0,41
2002	1.890.928	191.251	2.082.179	1.132.491	3.214.670	64,77	0,35
2003	1.924.027	96.879	2.020.906	1.189.356	3.210.262	62,95	0,37
2004	2.245.639	114.006	2.359.645	1.362.985	3.722.630	63,39	0,37
2005	2.299.681	154.031	2.453.712	1.303.901	3.757.613	65,30	0,35
2006	3.128.903	100.503	3.229.406	1.346.988	4.576.394	70,57	0,29
2007	3.197.064	108.943	3.306.007	1.226.476	4.532.483	72,94	0,27
2008	3.184.865	121.458	3.306.323	1.227.710	4.534.033	72,92	0,27
2009	2.966.037	240.206	3.206.243	1.156.387	4.362.630	73,49	0,27
2010	3.434.221	164.965	3.599.186	940.325	4.539.511	79,29	0,21
2011	2.703.920	101.337	2.805.257	916.679	3.721.936	75,37	0,25
2012	3.122.232	68.813	3.191.045	1.000.203	4.191.248	76,14	0,24
2013	3.507.970	112.586	3.620.556	1.177.366	4.797.922	75,46	0,25

2014 | 3.913.031 194.289 4.107.320 1.454.286 5.561.606 73,85 0,26

Fuente: Elaboración propia con base en: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (<http://www.agronet.gov.co>) y Fenalce. \*Coeficiente de Autosuficiencia= producción nacional/Disponibilidad de alimentos.

### Anexo 3. Producción e importaciones de trigo (2001-2014)

<i>Año</i>	<i>Importaciones Trigo</i>	<i>Producción de trigo (ton)</i>	<i>Disponibilidad</i>	<i>Coeficiente de autosuficiencia trigo*</i>
2001	1.245.319	27.517,4	1.272.836	0,02
2002	1.257.458	36.428,3	1.293.886	0,03
2003	1.146.463	41.400,4	1.187.863	0,03
2004	1.318.485	43.117,9	1.361.603	0,03
2005	1.261.872	49.956,2	1.311.828	0,04
2006	1.342.012	39.590,2	1.381.602	0,03
2007	1.282.669	39.854,78	1.322.524	0,03
2008	1.369.391	25.243,09	1.394.634	0,02
2009	1.349.319	14.714,43	1.364.033	0,01
2010	1.421.719	6.006,12	1.427.725	0,00
2011	1.535.087	6.792,25	1.541.879	0,00
2012	1.431.836	5.746,38	1.437.582	0,00
2013	1.413.788	3.366,75	1.417.155	0,00
2014	1.715.476	4.579,29	1.720.055	0,00

Fuente: Fuente: Elaboración propia con base en <http://www.agronet.gov.co> y Fenalce. \*Coeficiente de Autosuficiencia= producción nacional/Disponibilidad de alimentos.

### Anexo 4. Producción e importaciones de cebada (2001-2014)

<i>Año</i>	<i>Importaciones de cebada</i>	<i>Producción nacional de cebada</i>	<i>Disponibilidad</i>	<i>Coeficiente de autosuficiencia*</i>
2001	212.788	6.111,8	218.900	0,03
2002	181.781	6.737,4	188.518	0,04
2003	242.536	5.049,4	247.585	0,02
2004	198.953	3.595,2	202.548	0,02
2005	207.303	3.282	210.585	0,02
2006	217.811	3.121	220.932	0,01
2007	248.729	2.912,85	251.642	0,01
2008	284.777	3.368,45	288.145	0,01
2009	206.343	3.435,59	209.779	0,02
2010	243.316	3.354,26	246.670	0,01
2011	261.420	2.648,61	264.069	0,01
2012	247.774	1.420,13	249.194	0,01
2013	254.577	1.661,78	256.239	0,01
2014	253.337	4.800,4	258.137	0,02

Fuente: Elaboración propia con base en <http://www.agronet.gov.co> y Fenalce. \*Coeficiente de Autosuficiencia= producción nacional/Disponibilidad de alimentos.

### Anexo 5. Producción e importaciones de soya (2001-2014)

<i>Año</i>	<i>Importaciones de Soya (ton)</i>	<i>Producción de soya (ton)</i>	<i>Disponibilidad</i>	<i>Coefficiente de autosuficiencia*</i>
2001	434.149	55.656	489.805	0,11
2002	626.609	60.921	687.530	0,09
2003	452.097	57.331	509.428	0,11
2004	420.379	68.046	488.425	0,14
2005	356.150	57.824	413.974	0,14
2006	370.070	48.000	418.070	0,11
2007	332.064	25.021	357.085	0,07
2008	229.134	34.721	263.855	0,13
2009	315.186	40.191	355.377	0,11
2010	352.848	25.805	378.653	0,07
2011	271.946	9.756	281.702	0,03
2012	276.134	47.157	323.291	0,15
2013	360.624	41.658	402.282	0,10
2014	363.501	126.230	489.731	0,26

Fuente: Elaboración propia con base en <http://www.agronet.gov.co> y Fenalce. \*Coeficiente de Autosuficiencia= producción nacional/Disponibilidad de alimentos.

### Anexo 6. Producción e importaciones de sorgo (2001-2014)

<i>Año</i>	<i>Importaciones de sorgo</i>	<i>Producción de sorgo (ton)</i>	<i>Disponibilidad</i>	<i>Coefficiente de autosuficiencia*</i>
2001	1.991	212.374,4	214.365	0,99
2002	2.814	222.600,7	225.415	0,99
2003	69.157	246.446,8	315.604	0,78
2004	25.493	248.114,5	273.608	0,91
2005	452	219.683,2	220.135	1,00
2006	388	168.425	168.813	1,00
2007	72.602	112.707,64	185.310	0,61
2008	141.685	51.392,68	193.078	0,27
2009	144.641	40.091,22	184.732	0,22
2010	167.691	35.498,3	203.189	0,17
2011	471.297	10.573,1	481.870	0,02
2012	620.488	13.317,7	633.806	0,02
2013	496.851	9.870,29	506.721	0,02
2014	101.384	16.408,4	117.792	0,14

Fuente: Elaboración propia con base en <http://www.agronet.gov.co> y Fenalce. \*Coeficiente de Autosuficiencia= producción nacional/Disponibilidad de alimentos.

### Anexo 7. Producción , importaciones y exportaciones de frijol (2001-2014)

<i>Año</i>	<i>Importaciones de frijol (ton)</i>	<i>Producción nacional (ton)</i>	<i>Exportaciones de frijol (ton)</i>	<i>Disponibilidad</i>	<i>Coefficiente de autosuficiencia</i>	<i>Importaciones como porcentaje de la disponibilidad</i>
<b>2001</b>	31.753	63.451	8060	87.144	0,64	0,36
<b>2002</b>	23.371	75.062	2025	96.408	0,76	0,24
<b>2003</b>	17.511	67.888	4832	80.567	0,78	0,22
<b>2004</b>	17.037	100.583	3530	114.090	0,85	0,15
<b>2005</b>	30.855	110.579	4494	136.940	0,77	0,23
<b>2006</b>	28.250	98.209	17212	109.247	0,74	0,26
<b>2007</b>	32.356	102.517	57947	76.926	0,58	0,42
<b>2008</b>	22.167	104.830	41887	85.110	0,74	0,26
<b>2009</b>	25.290	106.266	8915	122.641	0,79	0,21
<b>2010</b>	23.905	112.188	1340	134.753	0,82	0,18
<b>2011</b>	40.362	118.606	461	158.507	0,75	0,25
<b>2012</b>	43.421	141.349	249	184.521	0,76	0,24
<b>2013</b>	23.178	127.597	168	150.607	0,85	0,15
<b>2014</b>	6.957	153.392	***			

Fuente: Fedearroz, FAOSTAT. Cálculos propios. Coeficiente de autosuficiencia= (producción nacional – Exportaciones) /Disponibilidad.

**Anexo 8. Grandes empresas agroindustriales en la Altillanura**

<b>Empresa</b>	<b>Municipio</b>	<b>N. Hectáreas ocupadas</b>	<b>Tipo de cultivos</b>	<b>Investigado por acumulación de baldíos/Número de predios comprados</b>
<b>Carlos Aguel Kafruni Familia y CIA</b>	Puerto Gaitán	15.000	Palma de aceite	x (7)
<b>SAPUGA S.A</b>	Puerto Gaitán (en resguardo Wacoyo)	2.500	Palma de aceite	
<b>El Conuco</b>	Puerto Gaitán	13.000	Palma de aceite	
<b>Fondos Privados (40 Profesionales)</b>	La Primavera	4.500	Caucho	
<b>Reforestadora Guacamayas S.A</b>	La Primavera	5.005	Pino Caribaea, Acacia Mangium y Eucalipto Pellita	x(3)
<b>Timberland Holdings Limited y Wood Holdings Limited</b>	La Primavera	13.253	Forestales comerciales	x(12)
<b>Monica Semillas (2) (Monica de Colombia)</b>	Puerto Gaitán, Cumaribo	13.000	Maíz y soya	x(10)
<b>Cargill (3)</b>	Santa Rosalía (21.331), Cumaribo (5.838), La Primavera (25.410)	66.384 <sup>a</sup>	Maíz y soya	x(44)
<b>Ingenio Sicarare (Carimagua) (de Arturo Sarmiento)</b>	Puerto Gaitán	20.000	Maíz y soya	x(17)
<b>Grupo Aliar (Agropecuaria Aliar SA- Proyecto La Fazenda)</b>	Puerto Gaitán	13.000	Soya (7.500 ha)- Maíz (2.500) (porcino y avícola)	x(6)
<b>Poligrow</b>	Mapiripán	15.000	Palma de aceite	x(6)

<b>Enrique Mazuera Durán</b>	Puerto López	2.500	Arroz - Soya - Maíz	
<b>Riopaila Castilla S.A (3)</b>	Puerto Gaitán (3.000 ha), La Primavera (42.000 ha), Santa Rosalía (2.000 ha)	47.000	Caña de Azúcar (en Meta) y Palma (en Vichada)	x(35)
<b>Centro Experimental Las Gaviotas</b>	Cumaribo	8.000	Palma de aceite, pino y eucalipto	
<b>Ingenio Manuelita Familia Eder</b>	Casanare (16.829 ha), Meta (5.884 ha)	22.713	Palma de aceite	x(23)
<b>Ecopetrol (Planta Bioenergy)</b>	Puerto López	14.400	Caña de Azúcar	
<b>GCP</b>	Puerto López	15.000	Yuca para etanol	
<b>Sociedad Agroindustria Guarrojo SAS.</b>	Puerto Gaitán	8.375	NE	x(10)
<b>Agrocometa</b>	Puerto Gaitán	7.000	NE	
<b>Corficolombiana Mavalle (propiedad de Luis Carlos Sarmiento Angulo)</b>	Puerto López	22.834	Caucho-Palma de aceite	x(17)
<b>Agroindustriales El Palmar SAS</b>	Puerto Carreño	1.205	Palma de aceite	x
<b>Palmar de Santa Barbara</b>	Puerto Gaitán	3.948	Palma de aceite	x (3)
<b>Forest First SAS o Forestal de la Orinoquía</b>	Puerto Carreño y La Primavera	20.393	Eucalyptus Pellita y Acacia Mangium.	x(21)
<b>Agropecuaria Alfa S.A.S Y Algoa E.U.</b>	Puerto López	2.953	NE	x (4)
<b>Indupalma</b>	Puerto Carreño	25.000	Caucho	

<b>Grupo Casandra</b>	Entre Puerto López y Puerto Gaitán	6.500	Caucho	
	Total	388.463		

a. El número de hectáreas señaladas por municipio es una estimación de OXFAM (2013), y las 66.384 ha totales es una estimación de la Contraloría General de la República (2014).

NE: No especifica.

**Fuente:** La Rota-Aguilera y Salcedo (2016), Contraloría General de la Nación, OXFAM (2013), Ecopetrol, Indupalma (Información de la Silla Vacía, Portafolio).

## Bibliografía

- Acuña, Olivia, y Miguel Meza. «Espejos de la crisis económica mundial. La crisis alimentaria y las alternativas de los productores de granos básicos en México.» *Argumentos UNAM-X. Nueva Época. Núm. 63*, 2010: 189-209.
- Altieri, Miguel A, y Peter M Rosset. «Agroecology versus input substitution: A fundamental contradiction of sustainable agriculture.» *Society & Natural Resources: A International Journal*, 2008: 283-295.
- Altieri, Miguel, y Víctor Manuel Toledo. «The agroecological revolution in Latin America: Rescuing nature, ensuring food sovereignty and empowering peasants.» *Journal of Peasant Studies*, 2011: 587-612.
- Álvarez Roa, Paula. *Mercado de tierras en Colombia: ¿Acaparamiento o soberanía alimentaria?* Bogotá: Instituto Mayor Campesino (IMCA). DKA Austria, 2012.
- Asocaña. *El sector azucarero colombiano en la actualidad*. 2017.  
<http://www.asocana.org/publico/info.aspx?Cid=215>. Consulta. Mayo de 2017.
- Ávila Díaz, Álvaro Javier, y Yesid Carvajal Escobar. «Agrocombustibles y soberanía alimentaria en Colombia.» *Revista Colombiana de Geografía, Cuadernos de Geografía Vol. 24, n 1, ene-jun*, 2015: 43-60.
- Balcázar, Álvaro. «Transformaciones en la agricultura colombiana entre 1991 y 2002.» *Revista de Economía Institucional*, 2003: 128-145.
- Baribbi, Aimó, y Piet Spijkers. *Capesinos, tierra y desarrollo rural*. Bogotá: Reflexiones desde la experiencia del Tercer Laboratorio de Paz, 2011.
- Barkin, David, Rosemary Batt, y Billie R DeWalt. «La sustitución entre granos de América Latina.» En *Modernización y estancamiento. La agricultura latinoamericana de los años noventa*, de Michael J Twomey y Ann Hoelwege, 21-64. México, D.F: Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Bartra, Armando. *El capital en su laberinto. De la renta de la tierra a la renta de la vida*. Universidad Autónoma de la Ciudad de México: México, D.F, 2006.
- Benavides, Juan. *El desarrollo económico de la Orinoquía, como aprendizaje y construcción de instituciones*. Debates Presidenciales. Fedesarrollo y Corporación Andina de Fomento CAF, 2009.
- Berry, Albert. «¿Colombia encontró por fin una reforma agraria que funcione?» *REVISTA DE ECONOMÍA INSTITUCIONAL, VOL. 4, N.º 6*, 2002: 47.
- Bértola, Luis, y José Antonio Ocampo. *El desarrollo de América Latina desde la independencia*. México: Fondo de Cultura Económica, 2013.

- Borras, Saturino, Cristobal Kay, Sergio Gómez, y John Wilkinson. «Acaparamiento de tierras y acumulación capitalista: aspectos clave en América Latina1.» *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios* N° 38, 2013: 75-103.
- Borras, Saturnino, y Jennifer Franco. «Global Land Grabbing and Political Reactions ‘From Below’.» *Third World Quarterly* Vol. 34, No. 9,, 2013: 1723–1747.
- Cante, Freddy. «Colombia: Zidres, o la guerra por otros medios.» *Las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres) en contra del campo colombiano*, 2016: 30-36.
- Cardona Calle, Diego, y Jairo Álvarez Tamayo. «Extractivismo y agroindustria en la Orinoquía colombiana. Expresiones de la colonialidad en la última década.» En *Extractivismo. Conflictos y resistencias*, de Tatiana Roa Avendaño y Luisa Navas Camacho, 159-183. Bogotá: © Censat Agua Viva – Amigos de la Tierra Colombia, 2014.
- CEDE. *Equidad y eficiencia rural en Colombia: una discusión de políticas para el acceso a la tierra*. Bogotá, D.C: Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico- Universidad de los Andes , 2012.
- Contraloría General de la República . «Informe de actuación especial (ACES). Incoder "Actuación especial sobre acumulación irregular de predios baldíos en la Altillanura colombiana".» Bogotá, 2014.
- Contraloría General de la República. *Contraloría insta a la Agencia Nacional de Tierras (ANT) a ejercer acciones judiciales que anulen ventas a terceros de 322 predios de origen baldío, que suman 123 mil hectáreas*. Bogotá: Comunicado de prensa No. 59, 2017.
- Contraloría General de la República. *Estudio de caso: Despojo y abandono de tierras en el municipio de Mapiripán- Meta*. Bogotá D.C: Informe de actuación especial (ACES). Unidad Administrativa Especial de gestión de restitución de tierras despojadas, 2014a.
- Daly, Herman E. «Economía Ecológica y Desarrollo Sustentable.» En *Economía y ecología: dos ciencias y una responsabilidad frente a la naturaleza*, de CEPAL. 1994.
- Dayrell, Carlos Alberto. «El Cerrado brasileiro: Sabanas bajo presión. De la euforia al desastre. El caso de los Cerrados en el Norte de Minas Gerais.» *Revista Semillas* , 2015: 14-19.
- De los Ríos, Edwin, Carmen Becerra, y Fabian Oyaga. *Montes de María: Entre la consolidación del territorio y el acaparamiento de tierras*. Bogotá: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), 2012.
- DNP. «Informe detallado de la Misión para la Transformación del Campo. Tomo 1.» Bogotá, 2015.

- DNP. «Informe detallado de la Misión para la Transformación del Campo. Tomo 1.» Bogotá, Colombia, 2015.
- DNP. *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Prosperidad para todos. Tomo I.* Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 2011.
- DNP. *Política para el desarrollo integral de la Orinoquía: Atillanura- Fase I.* Bogotá: Documento CONPES 3797, Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2014.
- Echenique, Jorge. «El caso de Chile .» En *Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: concentración y extranjerización*, de Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura- FAO, 145-208. Roma , 2012.
- Fajardo Montaña, Darío, Yamile Salinas Abdala, y Paula Álvarez Roa. *La Colombia de los agrocombustibles.* Bogotá: Grupo Semillas, 2010.
- FAO. *El estado mundial de la agricultura y la alimentación.* Roma: Grupo de la producción y diseño editorial. Servicios de Gestión de las Publicaciones Fao, 2004.
- FAO. «Perfiles nutricionales por países- Colombia .» Roma, 2001.
- Fedebiocombustibles. *Información Estadística Sector Biocombustibles.* 2017.  
[http://www.fedebiocombustibles.com/estadistica-mostrar\\_info-titulo-Biodiesel.htm](http://www.fedebiocombustibles.com/estadistica-mostrar_info-titulo-Biodiesel.htm).  
 Consulta: Mayo de 2017.
- Forero Álvarez, Jaime, Constanza Yunda Romero, y María De Vargas. *La viabilidad de la agricultura familiar en la atillanura colombiana. Análisis de su eficiencia económica-productiva y su dinámica ecosistémica en comunidades de Puerto López.* Bogotá: Universidad Javeriana , 2015.
- Forero, Jaime. «Economía y sociedad rural en los Andes colombianos .» *Pontificia Universidad Javeriana*, 1999.
- Fox, Jonathan. *The politics of food in Mexico: state power and social mobilization.* NY: Cornell University Press, 1993.
- Garay, Jorge Luis, Fernando Barbieri, y Iván Cardona. *Impactos del TLC con Estados Unidos sobre la economía campesina en Colombia.* Bogotá: ILSA - Instituto Latinoamericano de Servicios Legales, 2010.
- Giraldo, Omar Felipe. «Agroextractivismo y acaparamiento de tierras en América Latina: una lectura desde la ecología política.» *Revista Mexicana de Sociología*, 2015: 637-662.
- Giraldo, Omar Felipe, y Peter Michael Rosset. «La agroecología en una encrucijada: entre la institucionalidad y los movimientos sociales.» *Gauju- Revista Brasileira de Desenvolvimento Territorial Sustentável*, v.2, n.1, 2016: 14-37.
- González Posso, Camilo. «Colombia: ¿el Vichada para el rey de la soya? ¿Qué se negocia con la paz del modelo?» *Las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres), en contra del campo colombiano*, 2016: 18-21.

- González, César, y Amanda García. *Una visión historiográfica del sistema financiero colombiano 1923-2001*. Bogotá: Asociación Nacional de Instituciones Financieras, ANIF, 2002.
- GRAIN. «Acaparamiento de tierras: el despojo planificado de los territorios.» *Las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres) en contra del campo colombiano*, 2016: 3-9.
- . *Colombia: Pueblo Sikuni ocupa Fazenda ALIAR S.A. para evitar otra epidemia global*. 2013. <https://www.grain.org> Consultado Julio de 2017.
- GRAIN. «New trade deals legalise corporate theft, make farmer's seeds illegal .» 2016.
- Grupo de Memoria Histórica. *La tierra en disputa. Memorias de despojo y resistencia campesina en la costa caribe (1960-2010)*. Colombia: Ediciones Semana, 2010.
- Grupro Semillas. «Las asimetrías en la figura de asociatividad de la ley Zidres.» *Las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres), en contra del campo colombiano*, 2016: 36-40.
- Gutelman, Michel. *Estructuras y reformas agrarias. Los problemas agrarios y los métodos para su estudio*. Barcelona: Editorial Fontamara, 1981.
- Gutiérrez Sanín, Francisco, y Paola García Reyes. «Acceso a la tierra y derechos de propiedad campesinos: recorriendo los laberintos.» *Revista colombiana de Antropología*, vol 52, núm 1, 2016: 91-116.
- Harvey, David. *El nuevo imperialismo*. Madrid: Ediciones Akal, S.A, 2004.
- Holmes, G. «What is a land grab? Exploring green grabs, conservation, and private protected areas in southern Chile.» *Journal of Peasant Studies*, 2014: 547 - 567.
- Holt Giménez, Eric, y Miguel A Altieri. «Agroecología, soberanía alimentaria y la nueva revolución verde.» *Agroecología*, 2013: 65-72.
- Holt Giménez, Erick, y Annie Shattuck. «Food crises, food regimes and food movements: rumblings of reform or tides of transformation?» *Journal of Peasant Studies*, 2011: 109-144.
- Holt-Giménez, Eric, y Annie Shattuck. «La transición de los agrocombustibles. Reestructurando lugares y espacios en el sistema alimentario mundial.» *Agroecología*, 2009: 69-78.
- Holt-Giménez, Eric, y Loren Peabody. *De rebeliones por comida a la soberanía alimentaria: Llamado urgente para reparar el destruido sistema alimentario*. 2008. [http://www.alainet.org/active/24201#\\_ftn3](http://www.alainet.org/active/24201#_ftn3).
- IGAC. *Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia , 2012.

- IICA. *Anotaciones preliminares para el análisis del estado de la reforma agraria en Colombia*. Bogotá: Informe del Comité Evaluador de la reforma agraria, 1970.
- Incoder y Corporación Latinoamericana Misión Rural. «Análisis de la tenencia de la tierra y de la propiedad en el municipio de la primavera vichada convenio. 00637 - 3 de 2011.» Bogotá, 2012.
- Kalmanovitz, Salomón. *Economía y nación: Una breve historia de Colombia*. Bogotá: Siglo xxi editores de Colombia Ltda, 1985.
- Kalmanovitz, Salomón. «Evolución de la estructura agraria en Colombia.» En *Transformaciones en la estructura agraria*, editado por Absalón Machado, 3-48. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1994.
- Kalmanovitz, Salomón, y Enrique López. *La agricultura colombiana en el siglo XX*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica, 2006.
- Kautsky, Karl. *La cuestión agraria*. Barcelona: Editorial Laia, 1899/1974.
- Kay, Cristóbal. «Rural Poverty and Development Strategies in Latin America.» *Journal of Agrarian Change*, 2006: 455-508.
- Kay, Cristóbal. «The Agrarian Question and the Neoliberal Rural Transformation in Latin America.» *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 2015: 73-83.
- La Rota-Aguilera, María José, y Leonardo Salcedo. «La Altillanura: Desafíos y posibilidades del ordenamiento territorial en la nueva frontera agrícola colombiana.» En *Caracterización de los conflictos en las regiones de la Altillanura, Putumayo y Montes de María*, de Carlos Duarte, 31-159. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e historia, 2016.
- Land Matrix. *By target country- Colombia*. 2017. <http://www.landmatrix.org>. Consultado: Mayo de 2017.
- Legrand, C. *Frontier Expansion and Peasant Protest in Colombia*. Albuquerque: University of New Mexico Press, 1986.
- León Sicard, Tomás. «Entre el desarrollo y el ambiente: Incertidumbre de los agrocombustibles.» *Agroecología*, 2008: 77-85.
- López, Ramón. «López, R. (2004). The Structure of Public Expenditures, Agricultural Income and Rural Poverty: Evidence for Ten Latin American Countries.» *University of Maryland*, 2004.
- Machado, Absalón. *De la estructura agraria al sistema agroindustrial*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2002.
- . *La reforma rural, una deuda social y política*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas, Centro de Investigaciones para el Desarrollo, CID, 2009.

- Machado, Absalón, y S Botello. *La Agricultura Familiar en Colombia*. Santiago, Chile: Serie de Documentos de trabajo N 146. Grupo de trabajo: Desarrollo con cohesión territorial Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo. , 2014.
- Martínez, María Elena, y Peter Rosset. «Diálogo de saberes en La Vía Campesina: Soberanía alimentaria y agroecología.» *Espacio regional*. Vol. 1, no 13, 2016: 23-36.
- Martínez-Alier, Joan. «The EROI of agriculture and its use by the Via Campesina.» *The Journal of Peasant Studies*, 2011: 145-160.
- Marx, Carlos. *El capital: crítica de la economía política, Tomo I*. México: Fondo de Cultura Económica, 1867/1999.
- . *El capital: crítica de la economía política, Tomo III*. México: Fondo de Cultura Económica, 1894/1959.
- Matínez-Alier, Joan. «The EROI of agriculture and its use by the Via Campesina.» *The Journal of Peasant Studies*. 38(1), 2011: 145-160.
- McMichael, Philip. «Global development and the corporate food regime.» *Research in Rural Sociology and Development, Volume 11*, 2005: 269-303.
- McMichael, Philip. «Historizing food sovereignty.» *The Journal of Peasant studies*. 41(2), 2014: 933-957.
- McMichael, Philip. «The land grab and corporate food regime restructuring.» *Journal of Peasant Studies*, 2012: 681-701.
- Merchand, Marco Antonio. «Neoextractivismo y conflictos ambientales en América Latina.» *Spiral, Vol. XXXIII, núm 66*, 2016: 155-192.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. *Estadísticas - Agronet*. 2017a. <http://www.agronet.gov.co/estadistica>. Consultado: Junio de 2017.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. *Estrategia Colombia Siembra. Versión 1*. Documento Estratégico, 2016.
- . *Programa Desarrollo Rural con Equidad - DRE*. 2017. <https://www.minagricultura.gov.co>. Consultado: Mayo de 2017.
- Ocampo, José Antonio. *Misión para la transformación del campo*. Bogotá: Marco conceptual de la Misión para la Transformación del Campo, 2014.
- OECD. *Review of Agricultural Policies: Colombia*. OECD Publishing, 2015.
- Orduz, Natalia. *Las 2 Orillas*. 2014. <https://www.las2orillas.co/la-orinoquia-una-tierra-estan-sola-como-dicen/> Consultado: Julio de 2017.
- OXFAM. «Desterrados: Tierra, poder y desigualdad en América Latina.» 2016.

- OXFAM. *Divide y comprarás: Una nueva forma de concentrar tierras baldías en Colombia* . Informes de investigación de OXFAM, 2013.
- Pengue, Walter A. *Agricultura industrial y transnacionalización en América Latina: ¿La transgénesis de un continente?* Buenos Aires : Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente- PNUMA, 2009.
- Perfetti, Juan José, Roberto Junguito, y Alejandro Becerra. «Desarrollo de la agricultura colombiana.» *Cuadernos Fedesarrollo*, 2014: Número cuarenta y ocho.
- Perfetti, Juan José, y Álvaro Balcázar. *Políticas para el desarrollo de la agricultura en Colombia* . Bogotá: Fedesarrollo , 2013.
- Pimentel, David. «Food Production and the Energy Crisis.» *Science* , 1973: 443-449.
- PNUD. «Colombia rural. Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano.» Bogotá, 2011.
- Procuraduría General de la Nación. *Reflexiones sobre el Incoder y la insitucionalidad agraria en Colombia*. Bogotá,D.C: Gestión del Cambio Climático en Colombia: Sistema Nacional Ambiental (SINA), 2015.
- Rippstein, Georges, Germán Escobar, y Francisco Motta. *Agroecología y biodiversidad de las sabanas de los Llanos Orientales de Colombia*. Cali: Centro Internacional de Agricultura Tropical- CIAT, 2001.
- Roa Avedaño, Tatiana, y Luisa Navas. *Extractivismo, conflictos y resistencias* . Bogotá: © Censat Agua Viva – Amigos de la Tierra Colombia, 2014.
- Robinson, James A. «Where does inequality come from? Ideas and implications from Latin America.» *OECD. Working Paper No. 188*, 2001.
- Rosset, Peter. «La reforma agraria, la tierra y el territorio: evolución del pensamiento de La Vía Campesina.» *Mundio Agrario*, vol. 17, n 35, e021, 2016.
- Rosset, Peter M, y María Elena Martínez-Torres. «Rural Social Movements and Agroecology: Context, Theory, and Procces .» *Ecology and Society*, 2012.
- Rosset, Peter Michael, y María Elena Martínez. «Agroecología, territorio, recampesinización y movimientos sociales.» *Estudios Sociales. Revista de investigación científica* 25(47), 2016: 275-299.
- Salinas Abdala, Yamile. «El caso de Colombia.» En *Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: concentración y extranjerización*, de Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura- FAO, 179-208. Roma, 2012.
- Salinas Abdala, Yamile. *La Locomotora del Agro*. Punto de Encuentro , 2011.
- Santacoloma-Varón, Luz Elena. «Importancia de la economía campesina en los contextos contemporáneos: una mirada al caso colombiano.» *Entramado* , 2015: 38-50.

- Shepard, Daniel, y Mittal Anuradha. «The great land grab. Rush for world's farmland threatens food security for the poor.» *The Oakland Institute*, 2009.
- SOMO e INDEPAZ. «Petróleo: Acumulación de agua y tierras en la Altiplanura. El caso Pacific: Multinacional-local en Colombia.» Amsterdam y Bogotá, 2016.
- SOMO e INDEPAZ. *Reconquista y despojo en la Altiplanura: El caso Poligrow en Colombia*. Bogotá: Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (INDEPAZ), Centre for Research on Multinational Corporations (SOMO), 2015.
- Soto Baquero, Fernando, y Sergio Gómez. *Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe*. FAO, 2012.
- Soto Baquero, Fernando, y Sergio Gómez. *Reflexiones sobre la Concentración y Extranjerización de la Tierra en América Latina y el Caribe*. FAO, 2013.
- Thorp, Rosemary, y José Antinio Ocampo. *América Latina en los años treinta: el papel de la periferia en la crisis mundial. Capítulo V. La economía colombiana en la década de los treinta*. México: Fondo de Cultura Económica, 1988.
- Trápaga Delfín, Yolanda. «El fin de la frontera agrícola y el acaparamiento de tierras en el mundo.» *investigación económica*, vol. LXXI, 279, 2012: 71-92.
- USDA. *The Altiplanura- An Uncertain Future*. Bogotá: GRAIN Report- Global Agricultural Information Network, 2015.
- USDA. *The Altiplanura- Colombia's Next Agricultural Frontier*. Bogotá: GAIN Report. Global Agricultural Information Network, 2009.
- Vandermeer, John. *Effects of industrial agriculture on global warming and the potential of small-scale agroecological techniques to reverse those effects*. A report to Via Campesina, 2009.
- Vargas, Ricardo. «El desarrollo rural en Colombia (1961-1993): Apuntes y notas para una historia del fondo DRI.» En *El agro y la cuestión social*, de Absalón Machado, José Antonio Ocampo y Santiago Perry, 269-287. Santafé de Bogotá: Tercer mundo editores en coedición con Banco Ganadero, Caja Agraria y Vecol, 1994.
- von Braun, Joachim, y Ruth Meinzen-Dick. «“Land Grabbing” by Foreign Investors in Developing Countries: Risks and Opportunities.» *International Food Policy Research Institute (IFPRI) Policy Brief*, 2009.